

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS
ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAALKÍTÓ
SZEREPE, AZ EURÓPAI UNIÓ
DÖNTÉSHOZATALÁN BELÜL ELFOGLALT
HELYE AZ EGYÜTTDÖNTÉSI ELJÁRÁS
VIZSGÁLATA ALAPJÁN

PH. D. ÉRTEKEZÉS

Horváth Zoltán

Budapest 2002.

Horváth Zoltán

**Az Európai Parlament politikaalakító szerepe, az Európai Unió
döntéshozatalán belül elfoglalt helye az együttdöntési eljárás
vizsgálata alapján**

Világgazdaságtan Tanszék

Témavezető: Dr. Palánkai Tibor

Bíráló Bizottság névsora:

© Horváth Zoltán, 2002.

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS
ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK PH.D. PROGRAM

AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAALKÍTÓ
SZEREPE, AZ EURÓPAI UNIÓ DÖNTÉSHOZATALÁN
BELÜL ELFOGLALT HELYE AZ EGYÜTTDÖNTÉSI
ELJÁRÁS VIZSGÁLATA ALAPJÁN

PH. D. ÉRTEKEZÉS

Horváth Zoltán

Budapest 2002.

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK	5
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	9
TÉZIS	11
BEVEZETÉS	13
1. FEJEZET: AZ EURÓPAI PARLAMENT INTÉZMÉNYI FEJLŐDÉSE	17
1.1. Az európai integráció intézményi fejlődése	17
1.1.1. Az európai integráció születése, az intézményrendszer jellegének kialakítása	17
1.1.2. A Közösségek intézményrendszerének első harminc éve	21
1.1.3. Az Egységes Okmány hatása az EK intézményrendszerére	23
1.1.4. Közösségekből Unió - A Maastrichti Szerződés intézményi következményei	25
1.1.5. Az Amszterdami Szerződés intézményi hatásai	27
1.1.6. A Nizzai Szerződés intézményi reformjai	28
1.2. Az Európai Parlament intézményi helye az intézményrendszer fejlődésének tükrében	30
1.3. Az Európai Parlament intézményi fejlődésének szakaszai	33
1.3.1. Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlésének hatásköre	34
1.3.2. Az Európai Parlament hatásköre a Római Szerződések után	35
1.3.2.1. Ellenőrzési jogkör	36
1.3.2.2. Konzultációs jogkör	37
1.3.3. A költségvetési szerződések elfogadásának hatásai	40
1.3.4. A közvetlen választás bevezetése és az azt követő évek	42
1.3.5. Az Egységes Európai Okmány hatása az Európai Parlament szerepére	45
1.3.6. A Maastrichti Szerződés hatása az Európai Parlament szerepére	47
1.3.7. Az Amszterdami Szerződés hatása az Európai Parlament szerepére	51
1.3.8. A Nizzai Szerződés és az Európai Parlament	53
2. FEJEZET: AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAALKÍTÓ SZEREPE AZ EU DÖNTÉSHOZATALÁBAN	58
2.1. Az Európai Parlament funkciói	58
2.2. Az EP politikaalakító funkciója a közösségi döntéshozatali eljárásokban	64
2.2.1. A konzultációs eljárás	66
2.2.2. Az együttműködési eljárás	68
2.2.3. A hozzájárulási eljárás	69
2.2.4. Az együttdöntési eljárás	70
2.2.5. Információs eljárás	72
2.2.6. Költségvetési eljárás	72
2.2.7. Az intézményközi megállapodások és az egyeztetési eljárás	74
2.3. Az Európai Parlament és a bizottsági végrehajtó döntéshozatal: A Parlament korlátai a komitológiában	76
2.4. Az Európai Parlament hatáskörei a döntéshozatalban	81
2.4.1. Az EP döntéshozatali hatáskörei politikai területenként	82
2.4.2. Az EP politikaalakító szerepe a hatáskörök összegzése alapján	104

2.4.3. Az EP hatásköreinek vizsgálata a számok tükrében	107
---	-----

3. FEJEZET: AZ EGYÜTTDÖNTÉS A KÖZÖSSÉGI DÖNTÉSHOZATALBAN - AZ EGYÜTTDÖNTÉS ALKALMAZÁSÁNAK GYAKORLATA

110

3.1. Az együttdöntési eljárás menete	110
3.1.1. Az első olvasat	111
3.1.1.1. Az eljárás megindítása: a Bizottság kezdeményezése	111
3.1.1.2. Az első olvasat a Parlamentben	112
3.1.1.3. Az első olvasat a Tanácsban	114
3.1.2. A második olvasat	115
3.1.2.1. A második olvasat a Parlamentben	115
3.1.2.2. A második olvasat a Tanácsban	117
3.1.3. Az együttdöntés harmadik olvasata: az egyeztetés	118
3.2. Az együttdöntési eljárás szereplői és fórumai	120
3.2.1. Az együttdöntés folyamatának fórumai	121
3.2.3. A Tanács szerepe a Parlamenttel történő egyezkedési folyamatban	124
3.2.3. Az EP szerepe a Tanáccsal történő egyeztetésben	126
3.2.4. A Bizottság közvetítő szerepe	128
3.2.5. A trialógus találkozók	129
3.2.6. Az egyeztetőbizottság ülései	130
3.3. Az együttdöntés alkalmazási területei	132
3.3.1. Az együttdöntés alkalmazási területei a Maastrichti Szerződés alapján	133
3.3.2. Az együttdöntés alkalmazási területei az Amszterdami Szerződés alapján	135
3.3.3. A Nizzai Szerződés által bevezetésre kerülő együttdöntési területek	139
3.3.4. Az együttdöntésben leginkább alkalmazott közösségi politikai területek	145
3.3.5. Az együttdöntés alkalmazási területeinek várható további kiterjesztése az EU előtt álló intézményi reformok tükrében	150

4. FEJEZET: AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAALKAKÍTÓ SZEREPE AZ EGYÜTTDÖNTÉSBEN

155

4.1. Az együttdöntési eljárás súlya a közösségi döntéshozatalban a statisztikák alapján	155
4.1.1. Az együttdöntési dossziék elemzése	156
4.1.1.1. A Maastrichtól Amszterdamig tartó időszak	157
4.1.1.2. Az Amszterdam utáni időszak	159
4.1.2. Az együttdöntés keretében elfogadott jogszabályok mennyiségi elemzése	161
4.2. Az EP politikaalakító befolyása, érdekérvényesítő képessége a statisztikák alapján	164
4.3. Az EP politikaalakító befolyása együttdöntési esetek tanulmányozása alapján	170
4.3.1. A közösségi programok finanszírozása és hatásköre	172
4.3.2. Szabályozási kérdések	186
4.3.3. A végrehajtás intézményi kérdései – a komitológia és az együttdöntési esetek	208
4.3.4. Az esetek elemzése alapján levonható következtetések	211
4.4. Az EP politikaalakító lehetőségei és befolyásának korlátai az együttdöntési eljárás alkalmazása során	215

5. FEJEZET: AZ EURÓPAI PARLAMENT, MINT PARLAMENT ELHELYEZÉSE AZ EGYÜTTDÖNTÉSBEN SZERZETT POLITIKAALKAKÍTÓ SZEREPÉNEK TÜKRÉBEN

227

5.1. Nevezhető e parlamentnek az EP?	228
---	------------

5.2. Milyen jellegű parlamentnek tekinthető az EP?	230
5.3. Az EP elhelyezése az EU-val foglalkozó elméleti megközelítések alapján	236
KÖVETKEZTETÉSEK	250
FÜGGELÉK	250
Függelék I.: Néhány gyakorlati megjegyzés az együttdöntés működése és Magyarország leendő EU-tagsága szempontjából	250
Függelék II.: A jogalkotási eljárások alkalmazási területei	250
Függelék III.: Az együttdöntési eljárás menete	250
Függelék IV.: Az együttdöntési eljárás szakaszainak határidői	250
Függelék V.: Az Európai Parlament által tárgyalt dossziék száma jogalkotási eljárások szerint	250
Függelék VI.: Az összes együttdöntési eljárás számokban	250
FELHASZNÁLT IRODALOM	250

Táblázatok jegyzéke

Táblázat 1.: Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint 1999. május 1. – 2000. július 31. között	145
Táblázat 2.: Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint 2000. augusztus 1. – 2001. július 31. között	146
Táblázat 3.: Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint 2001. augusztus 1. – 2002. július 31. között	146
Táblázat 4. A konzultációs és együttműködési dossziék száma a Maastrichti Szerződés életbe lépése előtt 1990-1993 között	155
Táblázat 5. Az egyes jogalkotási eljárások dossziéi a Maastricht és Amsterdam közötti időszakban (1994-1998)	156
Táblázat 6. A jogalkotási dossziék megoszlása az Amsterdam utáni időszakban	157
Táblázat 7. Az együttdöntés keretében elfogadott jogszabályok az Amsterdami Szerződés óta olvasatok szerint	161
Táblázat 8. A parlamentek Mezey általi osztályozása	229

*Juditnak, Flórának, Domonkosnak és Júliának
mert ez a munka az ő idejükből és türelmükből született*

Tézis

Az együttdöntési eljárás bevezetése kiemelkedő jelentőséggel bír az Európai Unió intézményi fejlődésében. Az együttdöntéssel jellegében változott meg a közösségi döntéshozatal: az Európai Parlament társjogalkotóvá vált. Az együttdöntés jelentősége, hogy a Parlamentnek egyszerre van szövegezési és vétójoga. Az eljárásban ezáltal a Parlament a Tanáccsal egyenrangú társdöntéshozó: a közösségi jogszabályok a két intézmény megegyezése esetén, kompromisszum eredményeként születnek meg. Az együttdöntési eljárás az Amszterdami Szerződést követően a konzultációs eljárás melletti meghatározó, azzal lényegében azonos gyakorisággal alkalmazott jogalkotási eljárássá vált.

Az együttdöntési eljárás gyakorlati alkalmazásával fokozatosan egy új jogszabályalkotó kultúra jött létre. Az évek során szerzett gyakorlat, valamint az Amszterdami Szerződés által bevezetett módosítások az eljárást hatékonyabbá tették. Ennek következtében ritkábban kell összehívni az egyeztetőbizottságot, erősödött a Tanács és a Parlament közötti megegyezési kényszer, nőtt a kölcsönös engedményeken alapuló kompromisszumok aránya.

Az EP eredményesen tudja érvényesíteni módosító indítványait az együttdöntési eljárásban. Az együttdöntésben élvezett politikaalakító fellépésének köszönhetően számos eredményt ért el a közösségi politikák alakításában. Bekapcsolódott az EU szabályozó tevékenységébe, az egységes piaccal összefüggő jogalkotásban magasabb standardok bevezetését tudta elérni. A közösségi döntésekbe a korábbiaknál eredményesebben sikerült bekapcsolnia az állampolgárokat jobban érdeklő témaköröket. Sikeresen tudott fellépni a közösségi programok költségvetésének emelése, valamint a programok kiterjedtségének, közösségi jellegének növelése érdekében. Együttdöntési szerepének következtében átláthatóbbá vált a Bizottság végrehajtó döntéshozatala, a komitológia.

Az EP politikaalakító befolyását konkrét politikai területekre lebontva érdemes vizsgálni. Az EP súlya továbbra is minimális maradt néhány közösségi kulcsterületen (pl. mezőgazdaság), ugyanakkor jelentős az egységes piac működését és az állampolgárokat különösen érintő társadalmi-gazdasági politikák formálásában. Az együttdöntés keretében elfogadott döntések nem tartoznak a

„történelem-alakítás” kategóriájába. Nem olyan jellegű kérdésekről szólnak, amelyek megváltoztatják az Unió jellegét, az integráció sorsát. Az EP befolyása a klasszikus „low policy” kérdésekre terjed ki, amelyek azonban jelentős, szabályozó jellegű hatással bírnak a társadalom életére.

Az együttdöntésben játszott szerepe alapján az EP jelentős politikaalakító elemekkel jellemezhető politikabefolyásoló parlament. Elhelyezésével kapcsolatban azok az elméleti irányzatok lehetnek eredményesek, amelyek elfogadják az EU sui generis jellegét. A többszintű kormányzást hangsúlyozó felfogások, az ehhez kapcsolódó fúziós megközelítés, és a szabályozó modellre építő koncepciók alapján lehet legjobban meghatározni az EP elhelyezését. Az EP politikaalakító fellépésének – amit elsősorban az együttdöntési eljárásen keresztül tud érvényesíteni – a fő célja, hogy a rendkívül széleskörű érdekek összeegyeztetésére épülő közösségi döntéshozatalba közvetlen bekapcsolódási lehetőséget biztosítson (a politikai pártok által megjelenített) állampolgári érdekeknek. Az EP-nek nem ugyanaz a szerepe, mint a nemzeti parlamenteknek. Nem az a feladata, hogy legfőbb hatalmi szervként legitimálja a rendszert, hanem az, hogy az EU által végzett politikaalakító tevékenységbe – amely elsősorban a hatékonyság növelése érdekében közösségi szinten közös szabályozók kialakítását és működtetését jelenti – bekapcsolja az állampolgári érdekeket, és így demokratikusabbá, átláthatóbbá tegye a rendszert. Az EU-ban a hatékonyság és a demokrácia együttes követelménye, valamint a speciális érdekviszonyok azt eredményezik, hogy az EP fejlődése abba az irányba halad – és ezt igazolja az együttdöntési eljárás várható további kiterjesztése – hogy egyre jobban egyenrangúvá válik a Tanáccsal, de emellett továbbra is társjogalkotó szerv marad, és nem válik önállóan döntő, a parlamentáris demokráciákban jellemző klasszikus parlamentté, nem veszi át a nemzeti parlamentek, helyét és szerepét.

Bevezetés

A kutatás motivációja: Magyarország 2004-ben csatlakozik az Európai Unióhoz, és ezzel bekapcsolódik a közösségi döntéshozatalba. Az Európai Unióval foglalkozó magyarországi kutatásokban ugyanakkor mindeddig kevés figyelem irányult a közösségi döntéshozatali folyamat eljárásaira. Különösen fontos az eljárások közül az együttdöntés, egyrészt, mert néhány éven belül várhatóan az általános közösségi jogalkotási eljárássá válhat, másrészt, mert ezen az eljáráson keresztül a tagállamok mellett az Európai Parlament is társjogalkotó szereppel bír. Bár az EU intézményi és döntéshozatali rendszerét számos szerző dolgozta már fel, kifejezetten fő célként az együttdöntési eljárással, és az eljárásban az Európai Parlament erejével eddig tudományos munka nem foglalkozott Magyarországon. Ezt az űrt kívánja betölteni ezen értekezés. Miután Magyarország csatlakozását követően az együttdöntésben folyó ügyek hamarosan magyar belpolitikai kérdésekké válnak, különösen fontos, hogy a közösségi döntéshozatalba bekapcsolódó politikusok és tisztviselők számára rendelkezésre álljon megfelelő elméleti fogódzó, legyen olyan munka, amely bemutatja az eljárás jellegzetességeit. Számomra – mint az Európai Parlamenttel, és általában a parlamentekkel hivatalból is foglalkozó tisztviselő számára – az együttdöntési folyamatban mindenekelőtt az Európai Parlament szerepe izgalmas. Ezért határoztam el, hogy megvizsgálom milyen politikaalakító befolyással bír az Európai Parlament abban a döntéshozatali eljárásban, amelyben eddig az uniós állampolgárok százmillióit érintő közösségi jogszabályok százai születtek meg, és amely várhatóan néhány éven belül a közösségi döntéshozatal uralkodó eljárása lesz.

A kutatás környezete, aktualitása: Az EU intézményi és döntéshozatali rendszerével a kilencvenes évek közepe óta intenzíven foglalkozom. Több könyvet, tanulmányt és cikket írtam, és mintegy száz előadást tartottam e témakörben. Ehhez a munkához kapcsolódó gondolkodás irányított mindinkább az együttdöntési eljárás felé, amely minden bizonnyal az egyik legizgalmasabb területe a közösségi döntéshozatalnak, hiszen igazán ennek során kapcsolódik össze, de ugyanakkor ütközik is az EU három fő intézménye, a Tanács, a

Bizottság és a Parlament. Miután úgy gondolom, hogy az EU döntéshozatalában kiemelkedően fontos a nyilvánosság fokozása, ezért a döntéshozatali folyamat mindinkább a Parlament oldaláról kezdett érdekelni. Az Amszterdami Szerződés életbe lépése jelentette végül azt a pontot, hogy 1999-ben úgy döntöttem értekezésem kutatási területéül az EP együttdöntésben meglévő politikaalakító szerepét választom. Az Amszterdami Szerződés erőteljesen kiterjesztette az együttdöntés alkalmazási körét, és a döntési folyamatban várható változások nagyon jelentősnek és érdekesnek ígérkeztek. A kutatást így a kezdetekben meghatározta annak vizsgálata, hogy milyen változásokat hoz az együttdöntés kiterjesztése, hogyan növekszik az EP befolyása. Amszterdam után tehát mindenekelőtt az kölcsönzött aktualitást e témakörnek, hogy az együttdöntés a konzultációs eljárás melletti fő döntéshozatali eljárássá vált. Ma azonban – amikor az Európai Konventben elkezdődött az EU új Alkotmányos Szerződésének előkészítése – ugyanakkor a fő kérdés már az, hogy az együttdöntési eljárás az általános közösségi jogalkotási eljárássá válik-e. Ezáltal az eltelt három év alatt az értekezés témaköre még aktuálisabbá, az EU működése szempontjából is az egyik kiemelkedő kérdéssé vált. A kutatás magyarországi fontosságát és aktualitását továbbá az is alapvetően megváltoztatta, hogy míg 1999-ben Magyarország alig kezdte el a csatlakozási tárgyalásokat, azok éppen az értekezés lezárásával egyidőben befejeződtek, és eldőlt Magyarország csatlakozásának időpontja is. Márpedig a tagállamként való működés egyik fontos feladata a közösségi döntéshozatalba való bekapcsolódás feltételeinek megteremtése, amelyhez különösen fontos az együttdöntés tanulmányozása. A 2004-es európai parlamenti választásokon Magyarország megválasztja első euróképviseleit. Mindez azt is jelenti, hogy a kutatás eredményei a gyakorlatban is használhatóvá válhatnak.

A kutatás célja: Értekezésemben az Európai Parlament intézményi fejlődésének áttekintését követően, bemutatom, milyen súllyal, befolyással bír az EU parlamenti szerve a közösségi politikák alakításában az együttdöntési eljáráson keresztül. Abból a prekonceptióból indulok ki – amit az EU intézményrendszerének, valamint az EP fejlődésének elemzésével igazolok – hogy igazából ezzel az eljárással vált jogalkotó, pontosabban társjogalkotó szervvé az Európai Parlament, így az eljárásnak rendkívül nagy szerepe van nemcsak az Európai Parlament, de az egész közösségi döntéshozatal fejlődésében.

Rámutatok, hogy az együttdöntési eljárás alapvetően megváltoztatta az Európai Unió működését és megerősítette sui generis jellegét. Miután áttekintem a többi döntéshozatali eljárást, valamint területetekre lebontva az Európai Parlament által gyakorolt hatásköröket, megvizsgálom, hogy az együttdöntés révén, mely területeken erős az EP politikaalakító súlya és mely területeken gyenge. Feltárom, hogy milyen konkrét eredményeket ért el a Parlament az együttdöntésen keresztül, majd áttekintem, hogy befolyása további növekedésének mik a lehetőségei és mik a korlátai. Az együttdöntés alkalmazásának és eredményeinek függvényében, a vonatkozó elméleti megközelítések segítségével végül megpróbálom meghatározni az Európai Parlament – mint jogalkotó szerv – szerepét, elhelyezését az EU intézményi struktúrájában.

A kutatás kiterjedése: Az értekezés alapját képező kutatás az EP együttdöntésben meglévő politikaalakító erejének, befolyásának elemzésére irányult. Értekezésemben az együttdöntés alkalmazási körének megfelelően az Európai Unió közösségi pillérével és ennek megfelelően a közösségi politikákkal foglalkozom, a második és harmadik pilléres döntéshozatalt csak érintőlegesen tárgyalom. Az EP funkcióit illetően kifejezetten politikaalakító szerepére koncentrálok (így nem foglalkozom ellenőrzési és egyéb más funkcióival). Politikaalakító szerepét érdekérvényesítő képessége, befolyása alapján vizsgálom szigorúan az együttdöntésben gyakorolt fellépésén keresztül. Így az ehhez kapcsolódó tényadatok és egyéb források gyűjtésére és elemzésére szorítok. Nem célom az EU-ról sem átfogó integrációelméleti, sem szervezetelméleti áttekintést adni, csupán azt vizsgálom, hogy az EP politikaalakító szerepével kapcsolatban a konkrét mennyiségi és minőségi eredmények mellett milyen következtetésekre lehet jutni a vonatkozó elméleti megközelítések alkalmazásával. A kutatási folyamatra 1999 júniusa és 2002 decembere között került sor. Az értekezés a 2002 szeptemberéig rendelkezésre álló statisztikai adatokat, azaz az Európai Parlamentben 2002 júliusáig befejezett együttdöntési eseteket tudta figyelembe venni. Az intézményi reformokat illetően ugyanakkor az Európai Konventben zajló politikai fejleményeket 2002 decemberéig követi. Az értekezés lezárása 2002 decemberében történt.

A kutatás módszere: Az értekezésben az Európai Parlamenttel, az EU döntéshozatali mechanizmusával, intézményrendszerével és a vonatkozó elméleti megközelítésekkel foglalkozó szakirodalmat dolgozom fel. Mindezt arra használok, hogy elméleti keretet adjak kutatásomnak. Az együttdöntési eljárás hatásainak elemzéséhez ugyanakkor mindenekelőtt elsődleges forrásokra támaszkodom. Az együttdöntési eljárások konkrét eseteit elsősorban a vonatkozó uniós dokumentumok (Official Journal, CELEX, Conciliation Stop Press, Activity Report-ok stb.) alapján dolgozom fel. Szintén az EU adatbázisait használok statisztikák készítéséhez. Emellett – mint az Európai Parlamenttel a gyakorlatban is foglalkozó tisztviselő – támaszkodom személyes tapasztalataimra is, amelyet részben mindennapi munkámra, részben az EP-ben 1999-ben eltöltött kéthónapos szakmai gyakorlatra alapozok. Ezen kívül építék az EP számos vezető tisztviselőjével az elmúlt években folytatott beszélgetéseimre, amelyek fókuszpontjában gyakran állt az együttdöntés kérdése.

Köszönet: Köszönöm dr. Palánkai Tibornak a kutatáshoz nyújtott segítségét és a pályámon tőle kapott indíttatást és támogatást, valamint dr. Sárdi Péternek, hogy mindig támogatta e munka elkészültét.

1. FEJEZET: Az Európai Parlament intézményi fejlődése

E fejezetben áttekintést adok az Európai Parlament intézményi fejlődéséről, arról, hogyan vált a testület szimpla konzultációs szervből az EU társjogalkotó szervévé. E folyamat ismertetése elengedhetetlen ahhoz, hogy megérthessük, milyen hatalmas jelentősége van az értekezés központi témáját képező együtdöntési eljárásnak az Európai Parlament életében. Miután meggyőződtem, hogy – az Európai Parlament közvetlen választásának bevezetése mellett – az együtdöntési eljárás hozta a legnagyobb változást a testület működésében, ezért fontos, hogy megvizsgáljuk, milyen fejlődési folyamaton ment keresztül az EP a felállítása óta eltelt félévszázadban. Mindennek ismertetése érdekében e fejezetben először bemutatom az európai integráció intézménytörténeti fejlődését, hiszen csak az egész intézményrendszer vizsgálata alapján érthető meg az EP fejlődése. Természetesen nem törekszem ugyanakkor túl részletes intézménytörténetre, csak a fő fejlődési irányok vizsgálatára koncentrálok. Ezt követően a fejezet második részében összegzem, hogy mindezek alapján hogyan helyezhető el az Európai Parlament az EU intézményi fejlődésében. Végül részletesen ismertetem az Európai Parlament intézményi fejlődésének szakaszait, amely alapján világossá válik, hogy bár az EP évtizedeken át folyamatosan küzdött hatásköreinek bővítésért, igazából csak az elmúlt másfél évtizedben nőtt szerepe dinamikusán, és e folyamatban az igazi áttörést egyértelműen a Maastrichti Szerződés hozta el az együtdöntési eljárás bevezetésével.

1.1. Az európai integráció intézményi fejlődése

1.1.1. Az európai integráció születése, az intézményrendszer jellegének kialakítása

Reális alapot egy intézményesített európai integráció létrehozására a második világháború pusztításaiból levont tanulságok teremtettek. Ekkor értették meg sokan, hogy szupranacionális ellenőrzés nélküli, laza kormányközi alapon szerveződő együttműködés nem nyújt biztosítékot az európai államok békés

egymás mellett élésének és fejlődésének. Nyilvánvaló volt, hogy az évszázados német-francia ellentét feloldása a közös Európa megteremtésének alapfeltétele. Európa nyugati felében hamar felismerték azt is, hogy a kialakuló kétpólusú világrendszerben az öreg kontinens csak egységesülése révén lehet versenyképes. A kis nemzeti piacokra töredezett európai országok számára a regionális gazdasági együttműködés nélkülözhetetlennek tűnt a fejlődéshez, a technikai és strukturális korszerűsítéshez, a világgazdasági pozíció erősítéséhez.

A második világháború utáni európai egység gondolatok alapvető jelentőséget tulajdonítottak egy, az integráció fennmaradását és a háború elkerülését biztosító olyan hatékony intézményi keret kialakításának, amely nem nélkülözi a szupranacionális elemet, mint a legfontosabb együttműködési biztosítékot. 1945 után ennek jegyében alakultak meg a különböző európai egységet célul tűző szervezetek szinte minden európai országban. Ezen mozgalmak középpontjában a föderalizmus állt. Az európai egység intézményesítésére törekvő kísérletek eredményeként 1949-ben létrejött az Európa Tanács. A szupranacionális intézményekre épülő föderális Európát zászlajukra tűző mozgalmak számára a szimbolikus jellegű szervezet azonban távolról sem volt kielégítő. Az egységes Európa hívei a Franciaországot és Németországot egyaránt magába foglaló szupranacionális jellegű intézmények által látták biztosíthatónak a békés és fejlődésre hivatott Európa felépítését. Ebből a koncepcióból építkezett Robert Schuman, francia külügyminiszter 1950. május 9-én meghirdetett terve, amelyet Jean Monnet, a francia kormány tervezési részlegének vezetője készített. Schuman és Monnet célja az európai föderáció megteremtése volt. Világosan látták azonban, hogy ez csak lépésről lépésre érhető el. Az európai integráció alapjául ezért először egy olyan területet választottak, amely az európai béke biztosítása szempontjából alapvető jelentőségű: a szén és acélipar központi ellenőrzése révén lehetetlenné válik az önálló háborús készülődés. A Schuman-terv így amellet, hogy a német szén és a francia vasérc közös piacának megteremtésével számos gazdasági előnnyel is járt, a béke fenntartásának biztosítékaként is szolgált. Így jött létre az Európai Szén és Acélközösség (ESZAK), vagy más néven Montánunió Franciaország és Németország mellett a három Benelux-állam és Olaszország részvételével. Az ESZAK Szerződés, amelyet 1951. április 18-án

írták alá Párizsban, 1952. július 25-én lépett hatályba. (Horváth Z. 2002. pp.21-28.)

A Montánunió intézményrendszerének kidolgozásakor a szupranacionális föderatív jegyek kerültek előtérbe. Monnet koncepciója szerint a szervezet élén egy független bürokratából álló ún. Főhatóság állt volna, amelynek tagjait ugyan a kormányok jelölik ki, de amely döntéseikor már teljesen önállóan, a közösségi érdekek figyelembevételére alapján cselekszik. A Főhatóság végül nem teljesen az elképzelések szerint jött létre, mivel nemzetekfelettségét ellensúlyozandó a tagállamok szakminisztereiből létrehozták a Tanácsot, amely kormányközi testületként a Főhatóságot ellenőrző, valamint jogalkotó szervként működött. A Tanács felállítása ellenére azonban a Montánunió Főhatósága széles döntéshozatali autonómiát kapott, hatalma jóval erősebb volt, mint a későbbi Római Szerződések Bizottságáé! A Főhatóság erős szupranacionális jelleget kölcsönzött az ESZAK-nak, és ezt erősítette, hogy felállították a tagállamok parlamentjeinek delegáltjaiból álló – igaz csak konzultatív funkcióval bíró – Közgyűlést (a későbbi Európai Parlament elődintézményét), valamint a vitás jogi kérdések rendezésére, a létrehozott közösségi jog értelmezésére a Montánunió Bíróságát (Nugent 1999 pp.36-40.). A Közgyűlés csupán delegáltakból álló, konzultatív testületként való felállítása ugyan már ekkor sem elégítette ki a föderalista célkitűzéseket, azonban a Főhatóság, a Közgyűlés és a Bíróság léte biztató alapot szolgáltatott azok számára, akik az integráció további területekre való kiterjesztését szorgalmazták. Ennek alappilléreként kívánták létrehozni szintén francia kezdeményezésre az Európai Védelmi Közösséget (EVK). Az európai egység elkötelezett híveinek azonban csalódottan kellett tudomásul venniük, hogy a nemzeti szuverenitás szempontjából alapvető területen végül maga Franciaország nem volt hajlandó lemondani önállóságáról.¹ Az EVK bukásával elakadtak az Európai Politikai Közösség létrehozásával kapcsolatos kísérletek is.²

¹ A Francia Nemzetgyűlés többéves huzavona után 1954. augusztus 30-án ugyanis leszavazta az éppen francia javaslatra (Pléven miniszterelnök kezdeményezésére) született, s a külügyminiszterek által már több mint két éve aláírt, csupán a parlamenti ratifikációra váró EVK Szerződést. (Horváth, J. 1997 pp.30-33.)

² 1953-54 során a Montánunió Közgyűlésében és külügyminiszteri szinten is tárgyaltak egy ún. Európai Politikai Közösség (EPK) (European Political Community) kialakításáról. Az EVK elvetése azonban megpecsételte az EPK sorsát is. (Horváth, J. 1997 pp. 31-32.)

Az integráció előrehaladására a föderáció hívei számára ismét a gazdaság területe kínálkozott. 1955-1956 során a Montánunió tagállamai a Paul-Henri Spaak vezette előkészítő bizottságban vitatták meg a Benelux-államok kezdeményezésére tett, vámunióra épülő általános közös piaci, valamint atomenergiaügyi együttműködés lehetséges intézményi kérdéseit. A Spaak-bizottság tervezetében került a nemzetekfelettségre való utalást.³ Így sikerült olyan koncepciót kidolgozni, amely elfogadható volt mind a hat ESZAK-tagállamnak. 1957. március 25-én Rómában aláírták az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom) létrehozó Római Szerződéseket. Az EGK-t létrehozó Római Szerződés célja az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad mozgásának és ezek közös piacának megteremtése volt, ami az ESZAK Szerződésben lefektetett szektorális integrációnak a gazdaság átfogó rendszerére történő kiterjesztését jelentette. A Római Szerződés azonban számos egyéb közösségi politikai, sőt szociális célokat is megfogalmazott; jellegzetessége, hogy nem pontos intézkedéseket, hanem alapfogalmakat határozott meg, amelyek megvalósítását és így a konkrét intézkedések meghozatalát a Közösség intézményeire, elsősorban a Tanácsra és a Bizottságra bízta. A Római Szerződéseket – csakúgy, mint az ESZAK Szerződést – keretszerződéseknek lehet tekinteni, amelyek a megfogalmazott elvek megvalósítását a közösségi intézmények jogalkotó tevékenységére, az ún. másodlagos jogalkotásra bízták (Horváth Z. 2002 pp.183-184.). Ez meglehetősen rugalmas jelleget biztosított a Közösségek számára, amely később egyszerre jelentette az integráció továbbfejlődési lehetőségét, de erősítésének akadályát is. Az EGK és az Euratom intézményi modelljéül az ESZAK szolgált, azzal a különbséggel, hogy a hatáskörök tekintetében elmozdulás történt a Főhatóság szerepét ezen szerződések esetén betöltő Bizottságtól a Tanács irányába, és ezzel a kormányközi modell domborodott ki a szupranacionálissal szemben. A Bizottság lett a legfőbb döntéskézdeményező bizonyos döntéshozatali

³ A Spaak-bizottág jelentése a létrehozandó közösségi intézményi struktúrával kapcsolatban négy elvet fogalmazott meg:

1. Az általános politikai és a közös piac működéséhez kapcsolódó kérdéseket meg kell különböztetni. Előbbieket a tagállamok hatáskörében kell hagyni. 2. Létre kell hozni egy olyan szervet, amelyet hatósági és közösségi felelősséggel terhelnek. 3. A tagállamok kormányai közötti szerződéseket a közösségi intézmények javaslatai alapján kell megkötni. Egyes döntések annyira fontosak lehetnek a közös piac működése szempontjából, hogy az egyhangúság követelményét ezen esetekben félre lehet tenni. 4. Biztosítani kell, hogy a Bírósághoz lehessen fordulni jogorvoslatért. (Kecskés 1997 pp.30-32.)

jogosítványokkal felruházva (az ESZAK Főhatóságánál korlátozottabb mértékben). A Miniszterek Tanácsa, mint fő döntéshozó szerv nagyobb hatalommal rendelkezett, mint ESZAK-beli megfelelője. A Közgyűlés az ESZAK-hoz hasonló tanácsadói, konzultációs, valamint nagyon korlátozott ellenőrzési jogköröket kapott. A Bíróság a jog érvényesítésének ellenőrzését, biztosítását kapta feladatául (Lenaerts – Van Nuffel 1999 pp.7-8). Ez az intézményrendszer csalódást okozott a politikai integráció híveinek. Különösen a Miniszterek Tanácsában koncentrálódó hatalom, illetve az ezen intézményben általában egyhangúságot megkövetelő döntési procedúra, valamint a demokratikus legitimitást biztosító, az európai egységet jobban szimbolizáló, közvetlenül választott parlament hiánya esett messze a szorosabb integrációt szorgalmazók álláspontjától. Világos volt, hogy a létrejött Közösségek nem egy európai föderáció létrejöttét jelentették, hanem egy olyan példanélküli intézmény alakult ki, amely magán viseli mind a szupranacionális, mind a kormányközi szervezetek jellemzőit (Forsyth 1996 p.26.).

1.1.2. A Közösségek intézményrendszerének első harminc éve

Az 1965-ben elfogadott Egyesülési Szerződéssel 1967 júliusára összevonták az ESZAK, az EGK és az Euratom addig párhuzamosan működő intézményeit. A három Közösség közös Bírósága és Közgyűlése mellett ezek után egy Bizottság és egy Tanács szolgálta mindhárom szervezetet. Az ESZAK Főhatósága beolvadt a Bizottságba.

Az ESZAK Főhatóságát, majd az EGK Bizottságát az alapítóatyák egy európai kormány kezdetének tekintették. Ez a Bizottság vezető szerepére épülő modell azonban már az ESZAK Szerződésben is csak felhívított formában jött létre. A Római Szerződésekben a legfőbb döntési hatásköröket pedig már egyértelműen a kormányképviselői szerv, a Tanács kapta, a Bizottságot, mint a „Szerződések őré” elsősorban (igaz kizárólagos!) kezdeményező, másodsorban végrehajtó döntéshozói feladatokkal látták el (Edwards – Spence 1994 p.4.). Az alapítóatyák ugyanakkor hagytak mozgásteret a Bizottság későbbi hatásköreinek szélesítésére. Így történt ez a hatvanas évek elején a versenypolitika és a közös agrárpolitika területén is. A következő években azonban a Bizottság kénytelen volt

visszavonulót fűjni, mindenekelőtt De Gaulle tábornok Franciaországának fellépése következtében. A De Gaulle által 1966-ban kikényszerített ún. „luxemburgi kompromisszum” – amely azt jelentette, hogyha egy tagállam alapvető nemzeti érdekeire hivatkozik egy adott kérdésben, akkor csak konszenzussal lehet dönteni – fordulópont volt, miután jó időre nyilvánvalóvá tette a nemzeti kormányok és az ún. Tanácsközpontú modell, valamint a fontos kérdésekben az egyhangú döntéshozatal többségi döntéshozattal szembeni szupremáciáját. Az aktív Bizottság és passzív Tanács koncepciójával szemben ez a modell a Bizottság döntéselőkészítő szerepére, és a javaslatok Tanácsban történő megtárgyalásra épült, igaz úgy, hogy a Bizottság javaslatát csak egyhangúan lehetett módosítani, valamint azt a Bizottság a tanácsi döntés előtt bármikor visszavonhatta. Ez a modell maga után vonta a Tanács szervezetének megerősítését. A Tanács háttérapparátusát, a Titkárságot kibővítették, és a Tanácson belül az egyeztetés rendkívül bonyolult és sokszor átláthatatlan folyamata jött létre. E rendszerben a COREPER (az Állandó Képviselők Bizottsága) és a tanácsi munkacsoportok játsszák a vezető szerepet, ami kudarc volt a Bizottságot európai kormányként látni kívánók számára. A COREPER számos olyan feladatot kezdett ellátni, amelyet az alapítóatyák eredetileg a Bizottságnak, vagy a Tanács Titkárságának szántak. A Tanácsközpontú modell dominanciája maga után vonta az egyeztetés kifinomult rendszerének kialakulását. Ebben a rendszerben a kompromisszumok létrejöttében kiemelkedő szerepe lett a Tanács soros elnökségét betöltő országnak (Hayes-Renshaw - Wallace, 1997 pp.134-135.). A mind bonyolultabbá váló konszenzuskialakítás további következménye volt az állam és kormányfők fokozatos bevonása a döntéshozatalba. Ennek eredményeként hozták létre és tették állandóvá 1974-ben az Európai Tanácsot (az állam- és kormányfők ülését), amely még inkább a Tanácsközpontú modellt erősítette.

A Római Szerződés a Közgyűlés (amely 1962-ben vette fel az Európai Parlament elnevezést) számára még csak tanácsadói és felügyeleti jogokat juttatott, jogalkotói tevékenységet nem szántak neki, a Szerződés szerint csupán a Tanács egyes kérdésekben kénytelen volt kikérni a Parlament véleményét, de annak betartása már nem volt kötelező számára. Nem volt kedvező a Parlamentnek a Tanács Bizottsággal szembeni megerősítése sem, mivel, mint szupranacionális

szerv a Parlament is inkább egy erősebb Bizottság, és a Parlament-Bizottság relációban egyfajta közösségi parlament-kormány ellenőrző viszony kialakításában volt érdekelt. Komolyabb szerepet először a Parlament 1970-ben kapott, miután a Szerződés módosítása után – bevezetve a saját források rendszerét a költségvetés finanszírozásához – a Parlament a Tanács partnere lett a közösségi költségvetés elfogadásában. A Parlament hozzájárulása nélkül nem lehetett elfogadni a közösségi költségvetést. Ez jelentette az első ütőkártyát a Parlament számára a valódi (lényegi jogalkotó és ellenőrző szerepekkel rendelkező) európai parlamentté válása útján. A Parlament ezt az ütőkártyát azonban csak azután tudta igazán használni, hogy tagjait 1979-től közvetlenül választják. A közvetlen választás adott olyan legitimációt a testület számára, hogy az európai állampolgárok nevében fellépve tudjon cselekedni. A másik, a Parlament határozottabb fellépését lehetővé tevő tényező szintén 1979-80-hoz kötődik. Az Európai Bíróság az ún. Isoglucose ügyben úgy ítélkezett, hogy minden olyan kérdésben, ahol a Szerződés előírja a Tanács számára, hogy kikérje a Parlament véleményét, addig nem lehet döntést hozni, amíg a Parlament nem adta ki véleményét. Ez a megerősített konzultációs eljárás lehetővé tette, hogy a Parlament véleménye kiadásának elhúzásával akadályozza egy számára nem tetsző döntés meghozatalát (Corbett et al 2000 pp.180-181.). Összességében azonban – bár az Európai Parlament politikai jelentősége 1957 és 1987, illetve mindenekelőtt 1979 és 1987 között megnőtt – jogalkotói szerepe elenyésző maradt, és ellenőrző funkcióin keresztül sem tudott komoly befolyást gyakorolni.

1.1.3. Az Egységes Okmány hatása az EK intézményrendszerére

Az 1980-as évek elejére a piacok rugalmasabbá tétele, a valódi közös piac, az egységes piac kialakítása már égető szükségé vált a második olajárrobbanást követően elhúzódó válságba került EK számára, miközben világos volt, hogy mindez egyhangú szavazási rendszer fenntartása mellett lehetetlen. Így született meg az Egységes Európai Okmány, amely 1987. január elsején lépett életbe. Rendelkezése szerint az egységes piac megvalósítását 1992. december 31-ig kellett elérni, mintegy 300 új közösségi jogszabály bevezetésével és az ezzel párhuzamos tagállami jogharmonizációval. Egy ilyen masszív jogalkotási feladathoz szükség volt bizonyos kérdésekben az egyhangúság mellőzésére és a

minősített többségi döntéshozatal elfogadására. Az Egységes Okmány így a lendületes jogalkotás szükségességéből, fakadóan számos tekintetben módosította a Római Szerződést és komoly intézményi változásokat hozott. Az Egységes Okmány a tanácsi szavazásban az eredeti szerződés 5 területén bevezette a minősített többségi szavazást, míg a 33 új rendelkezésből 14-ben jelölte meg ez utóbbit döntési mechanizmusként (Kirchner, E. J. 1992 pp. 53-54.). Az Egységes Okmány az Európai Parlament számára is nagyon jelentős intézményi előrelépést eredményezett. 10 területen bevezette az ún. együttműködési döntéshozatali eljárást, amely a korábbi konzultációs mechanizmusnál jóval szélesebb beleszólási – bár még mindig nem valódi döntéshozói – jogot biztosított az EP-nek ezekben a kérdésekben. Az együttműködési eljárással a Parlament komoly döntésbefolyásolási szerephez jutott. Az Egységes Okmány másik nagy újítása a Parlament tekintetében a hozzájárulási jogkör bevezetése volt. Eszerint az EP egyetértése szükséges bizonyos olyan stratégiai kérdésekben, mint például a csatlakozási, társulási szerződések. Az Európai Parlament kompetenciákhoz juttatása, egyrészt a közvetlen választással politikailag megerősödött intézmény követeléseinek részbeni kielégítését szolgálta, másrészt kiegészítője volt a többségi döntéshozatal kiterjesztésének, azaz a szorosabb, szupranacionálisabb integráció megteremtésének. Mindez komoly siker volt az integráció híveinek. Az új együttműködési és hozzájárulási eljárások elültették a Tanácsra és a Parlamentre épülő kétkamarás jogalkotás gondolatát. Az együttműködési eljárás jelentősége, hogy általa a Tanácsnak mind a Bizottsággal, mind a Parlamenttel szövetkeznie kellett a jogalkotás területén, ami korlátozta a kormányközi oldal szerepét (Kirchner, E. J. 1992 pp.60-62.).

1.1.4. Közösségekből Unió - A Maastrichti Szerződés intézményi következményei

Az Egységes Okmány sikerére építve a tagállamok elhatározták, hogy az integrációt még szorosabbra vonják és megkezdik a gazdasági és politikai unióra való áttérést. Ennek eredménye lett az Európai Unió létrehozásáról határozó szerződés, az ún. Maastrichti Szerződés 1992. február 7-i aláírása. Az új szerződés alapvető változásokat hozott az integráció jellegében, intézményi és döntéshozatali rendszerében. A szerződés kidolgozásakor a legnagyobb problémát az okozta, hogy a tagállamok számára mást és mást jelentett a politikai unió fogalma. Intézményi szempontból a fő kérdés az volt hogyan építsék be a politikai integráció körébe tartozó kérdéseket a meglévő intézményi struktúrába. A probléma a hagyományos kérdésen alapult: a szupranacionális intézmények szerepét és felelőségét növeljék, vagy a kormányközi együttműködés hatékonyságát javítsák? Így jött létre a sajátos három pilléres modell. Az első pillér, az Európai Közösségek, valamint a második és harmadik pillérben lefektetett közös kül- és biztonságpolitikai, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés mindegyike önálló szabályrendszerre épül. Ugyanakkor magát az intézményrendszert aligha lehet tagolni a pillérek mentén. Maga a Szerződés C cikke (ma EU Szerződés 3. cikke) le is szögezi, hogy az Uniónak egyetlen intézményi kerete van. A jogi személyiséggel nem rendelkező Unió használhatja a Közösségek intézményeit. Ugyanakkor egyedül a Tanács bír átfogó kompetenciával mindhárom pillérben. A többi közösségi intézményt csak „kölsön veszi” a kormányközi alapon működő 2. és 3. pillér. A szupranacionális intézmények, mint a Bizottság és a Parlament – nem is beszélve a Bíróságról – szerepe erősen korlátozott ezen pillérekben. A Bizottság ugyan rendelkezik javaslattevő joggal, de ez nem kizárólagos és kezdeményezésének módosításához nem szükséges egyhangúság, mint a közösségi pillérben. Az Európai Parlamenttel pedig csak konzultálnak, vagy pusztán csak informálják a döntésekről (Horváth Z. 2002 p.117.).

A gazdasági és monetáris, valamint a politikai unió kialakítása mellett az intézmények demokratikus legitimációjának és döntéshozatali hatékonyságának

megegerősítése képezte a Maastrichti Szerződés további fő céljait. Ez elsősorban a Parlament jogalkotó hatásköreinek szélesítését és a Tanácsban a többségi döntéshozatal kiterjesztését, azaz az Egységes Okmányban elkezdett folyamat folytatását jelentette. A Parlament főbb követelése a Tanáccsal való közös döntési jogkör elérése és a hozzájárulási jogkörének kiterjesztése volt. A Maastrichti Szerződés bevezette ezért az együttdöntési eljárást, amellyel a Parlament tulajdonképpen megkapta azt a társjogalkotói szerepet, amelyre évtizedek óta törekedett. Ugyanakkor ennek jelentőségét jócskán korlátozta, hogy a Maastrichti Szerződés szerint a Parlamentet ez a jog csak a Szerződés bizonyos fejezeteiben illette meg, összesen 15 területen. Az együttdöntési eljárás bevezetése mégis forradalmi jelentőségű volt az EU intézményrendszerében, hiszen általa a Parlament valódi jogalkotó tényezővé vált. Az együttdöntéssel Maastricht a hagyományos Bizottság-Tanács kapcsolatot háromszögesítette, és számos területen a Parlamentet a közösségi politikák egyenrangú alakítójává tette. A Maastrichti Szerződés mindemellett az EP hozzájárulási jogkörét is kiterjesztette néhány területre. A szerződés alapvető – a föderalisták által régóta követelt – változásokat hozott a Parlament és a Bizottság viszonyában is. A Bizottság elnökének kinevezését az EP-vel való konzultációhoz kötötte és az EP megerősítését írta elő a Bizottság egészének kinevezése előtt. A Maastrichti Szerződés újítása volt, hogy a Bizottság mandátumát is 5 évre emelték és összehangolták a Parlament mandátumával, ami szintén annak irányába hatott, hogy a Parlament és a Bizottság között valódi parlament-kormány típusú kapcsolat alakuljon ki. Az EP térnyerése a Tanáccsal szemben befolyással volt a Bizottság helyzetére is a Tanács-Bizottság relációban (Noel 1994 pp.20-22.). Az együttdöntési eljárás során a Parlament olyan javaslata, módosítása is könnyebben elfogadásra kerülhet, amellyel a Bizottság esetleg nem ért egyet, sőt az együttdöntés végső fázisában a Bizottságnak már nincs érdemi beleszólási lehetősége. A tanácsi szavazatok terén a Maastrichti Szerződés szintén folytatta az Egységes Okmány törekvését, de ahhoz hasonlóan nem hozta meg azt az áttörést, amit mind a Parlament, mind a Bizottság javasolt, azaz, hogy csak az ún. „alkotmányos” vagy „kvázi-alkotmányos” kérdések igényeljenek csak egyhangúságot és minden egyéb esetben térjenek át a minősített többségre. A tagállamok azonban messze nem kívántak ilyen radikálisan változtatni a fennálló szisztémán, és csupán az újonnan kodifikált területek egy részét utalták a többségi

döntések alá eső kérdések közé. Többnyire az EP-vel való együttdöntés tárgyát képező területek kerültek ide (Noel 1994 p.24.).

1.1.5. Az Amszterdami Szerződés intézményi hatásai

Maastricht után sokan úgy érezték, hogy az EK-ból EU-vá fejlődő szervezet számos tekintetben elégtelenül működik. Arra hívták fel a figyelmet, hogy egyre több terület, és az ezekkel kapcsolatos döntés kerül közösségi szintre, miközben a közösségi intézmények működése ehhez vagy a demokratikus kontrol (Parlament elégtelen bevonása), vagy a hatékonyság (konszenzusos döntéshozatal fenntartása) szempontjából nem megfelelő. Ráadásul az immár tizenöt tagú Unióban a sok kérdésben még mindig konszenzusra építő döntéshozatal meglehetősen nehézkessé vált. A közép- és kelet-európai országok révén további bővülések előtt álló Unió számára létfontosságúnak tűnt a hat tagállamra tervezett intézményrendszer átalakítása, amelyet az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződésnek kellett volna megoldania. Az Amszterdami Szerződés azonban az általános értékelések szerint elmaradt a várakozásoktól, mivel a legnagyobb horderejű és a legkeményebb kompromisszumokat igénylő kérdéseket (szavazati súlyok átalakítása, minősített többség drasztikus kiterjesztése, Bizottság összetételének átalakítása)⁴ elhalasztotta.

Az átfogó intézményi átalakítás területén elkönyvelt kudarc mellett azonban az Amszterdami Szerződés számos döntéshozatali előrelépést hozott. Előremutató – igaz nem forradalmi – változtatásokat eszközölt a közös kül- és biztonságpolitika területén, és nagyon jelentős haladást ért el a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzésében (a külső- és belső határőrizet, bevándorlás, menekültügyek, stb. közösségi szintre emelése, első pillérbe integrálása révén). Az Amszterdami Szerződés legjelentősebb intézményi döntéseként pedig széles körben kiterjesztette az Európai Parlament döntési jogait. Az Amszterdami Szerződés 23. tartalmát tekintve is fontos területen vezette be az együttdöntési eljárást, és azt a konzultáció melletti meghatározó döntési mechanizmussá tette. Emellett a

⁴ E három kérdést Amszterdamban elmaradt rendezetlenségük miatt később amszterdami maradékoknak nevezték. Az „amszterdami maradékok” kérdését végül a Nizzai Szerződés rendezte, amelynek éppen ez volt legfőbb feladata.

Szerződés egyszerűsítette, hatékonyabbá tette az együttdöntést, annak harmadik olvasatából kiiktatta a Tanácsot erősítő kitételt, és ezzel teljesen egyenrangú jogalkotó féllé tette az EP-t. A Szerződés bizonyos mértékig bővítette a minősített többséggel meghozott döntések körét is, igaz az elvárásoknál jóval szűkebb mértékben (Horváth Z. 2002 pp.47-48.). Az Amszterdami Szerződés egyértelművé és láthatóvá tette az Egységes Okmánnyal már megkezdett, de igazán az együttdöntés maastrichti bevezetéséhez köthető folyamatot, hogy az Európai Parlament a Tanács mellett az EU társjogalkotó szervévé válik. A módosított együttdöntési eljárással az EP az e területre utalt kérdésekben valóban egyenrangú társjogalkotó lett.

1.1.6. A Nizzai Szerződés intézményi reformjai

Mivel jelentősebb újításai és előrelépései ellenére, az Amszterdami Szerződés inkább egy félbehagyott szerződés képét hagyta maga után, és nem oldotta meg a bővítés előfeltételének tartott intézményi kérdéseket, 2000. február 14-én az EU újabb kormányközi konferenciát kezdett az ún. „amszterdami maradékok” kezelésére. Az ennek eredményeként 2001. február 26-án aláírt Nizzai Szerződés feladata lett, hogy alkalmassá tegye az EU-t újabb tagállamok befogadására. A Nizzai Szerződés ezért egyrészt továbbvitte a még az Egységes Okmánnyal megkezdett folyamatot, amely az EU döntéshozatalában a többségi döntések további kiterjesztésére irányul a konszenzusos döntéshozatallal szemben, másrészt úgy módosította a tagállamok részvételét a döntéshozatalban, hogy jobban tükröződjének a népességi súlyok az EU döntéshozó szerveiben (Horváth Z. – Sinka L. 2001). A szerződés számos területre terjeszti ki a minősített többséggel meghozandó döntéseket, és ezzel visszaszorítja a tagállami vétó lehetőségét, valamint tovább növeli – igaz az Egységes Okmányhoz, Maastrichthoz és Amszterdamhoz képest csekély mértékben – az EP befolyását a döntésekben. A Nizzai Szerződés a Parlament szempontjából – legalábbis Maastricht és Amszterdam után – mindenképpen csalódást jelentett, hiszen csak öt új területen vezeti be azonnal a Szerződés életbe lépésekor az együttdöntési eljárást (plusz a szociálpolitika területén bővíti az idevonatkozó részeket), míg a bel- és igazságügyek körébe tartozó öt egyéb területen azt későbbi időpontban (2004. május 1-től vagy a Tanács egyhangú döntésének függvényében más időpontban)

teszi meg, és ugyanígy három szociálpolitikai kérdésben is meghagyja a lehetőséget a későbbi (a Tanács egyhangú döntésének függvényében történő) bevezetésre. A Szerződés a Parlament kérése ellenére nem kötötte automatikusan össze az együttdöntést a tanácsi minősített többségi szavazással, amely döntés alighanem visszafordíthatatlan jelentőségű lett volna nemcsak a Parlament, de az egész Unió jövőbeli intézményi fejlődése szempontjából. A belső változtatások mellett a közösségi intézményeket érintően a Nizzai Szerződés meghatározza, hogy a majdan 27 tagú (a 15 jelenlegi tagállamot és a 12 csatlakozási tárgyalást folytató tagjelöltet is már magába foglaló) Unióban melyik országnak hány tagja, milyen súlya lesz. A szerződés emellett megkönnyíti a tagállamok közötti ún. megerősített együttműködés intézményének alkalmazását, amely lehetővé teszi, hogy az integrációban gyorsabban előrehaladni akaró országok, bizonyos területeken akkor is mélyíthessék integrációjukat, ha abban egyes tagállamok nem kívánnak részt venni.⁵ Mindezen rendelkezésekkel a Nizzai Szerződés jelentős lépéseket tett a kibővített EU hatékonyságának megőrzéséhez, ugyanakkor főleg a föderalista ambíciókhoz képest, több tekintetben elmaradt a várakozásoktól. A legfőbb kritika a többségi döntéshozatal és az EP hatásköreinek nem elég széleskörű kiterjesztését (a konszenzusos döntések további viszonylag jelentős mértékű fennmaradását), valamint a döntéshozatal átlagpolgárok számára átláthatatlan rendszerének fenntartását (sőt további bonyolítását) érte. A viszonylag korlátozott eredményeket is figyelembe véve ezért a tagállamok döntöttek arról, hogy 2004-ben újabb kormányközi konferenciát tartanak, amelyen az Unió hosszabb távra szóló, komolyabb intézményi átalakítását fogják megvitatni.⁶ Az új kormányközi konferencia egyes elképzelések szerint akár az EU intézményi felépítését alapvetően módosító reformokat hozhat és eltérhet az

⁵ A korábban flexibilitásnak, illetve szorosabb együttműködésnek is nevezett megerősített együttműködés intézménye akkor kerülhet alkalmazásra, ha egyes tagállamok szeretnék egy adott területen szorosabb integrációt kialakítani, gyorsabb ütemben előrehaladni, míg mások erre vagy nem hajlandók, vagy nem képesek. A megerősített együttműködés lényege, hogy az EU intézményi keretét használva egyes tagállamok mélyítik integrációjukat, míg mások önként az adott együttműködésből való kimaradás mellett dönthetnek, de később, ha akarnak, csatlakozhatnak az „előreszaladók” csapatához. A Nizzai Szerződés jelentősen megkönnyíti a megerősített együttműködések indítását, miután a korábbi egyhangúság helyett minősített többséggel kell dönteni e kérdésben.

⁶ A Nizzai Szerződéshez csatolt az unió jövőjéről szóló nyilatkozat szerint a 2004-re tervezett kormányközi konferenciának mindenekelőtt a következő kérdésekről kell majd döntenie: az EU és a tagállamok hatáskörének precízebb szétválasztása, a szubszidiaritás elvének szem előtt tartásával; az Alapvető Jogok Chartájának státusza; a Szerződések egyszerűsítése; a nemzeti parlamentek szerepe az EU-ban.

Egységes Okmánytól a Nizzai Szerződésig vonuló bő másfél évtizedes reformfolyamattól, amelyet két jól körülhatárolható irány jellemzett: egyrészt a tanácsi döntéshozatalban a minősített többség kiterjesztése, másrészt a Parlament Tanács melletti társjogalkotó szervvé válása. Az európai integráció intézményi fejlődését meghatározó szupranacionalizmus versus kormányköziség vita mindenekelőtt e két kérdés körül csoportosult az elmúlt évtizedekben. A Nizza utáni folyamat azonban egyes – leginkább föderalista elképzelések szerint – új irányokat is vehet.

1.2. Az Európai Parlament intézményi helye az intézményrendszer fejlődésének tükrében

Mint ahogy az előző alfejezetben láttuk, az Európai Parlament intézményi fejlődése, kompetenciáinak bővítése az egyik fő motiváló ereje és egyben célja volt az európai integráció intézményi és döntéshozatali rendszere alakulásának. Az Európai Parlament fejlődése és az Európai Unió intézményi reformja az európai integráció elmúlt félévszázada alatt egymástól elválaszthatatlan folyamat volt. E folyamat eredményeként az Európai Parlament konzultatív szervből az Unió társjogalkotó szervévé vált.

Az Európai Unió döntéshozatala a kezdetekben az előkészítő Bizottság és a döntéshozó Tanács együttműködésére korlátozódott. A Parlament – évtizedeken át tartó erőfeszítéseinek köszönhetően – azonban egyre több jogot harcolt ki magának a döntéshozatalban való közvetlen részvétel, illetve annak befolyásolása területén, ami – bár továbbra is a Tanács maradt a fő döntéshozó szerv – komoly változtatásokat eredményezett az eredeti felálláshoz képest. Így azt lehet mondani leegyszerűsítve, hogy ma az Európai Unió (első pillére) döntéshozatali struktúrája szerint a kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik, a Bizottság javaslatáról a Parlament meghallgatása és bevonása után – a Parlamenttel közösen vagy egyedül – dönt a Tanács, esetenként kikérve a Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottsága nem kötelező hatályú véleményét. Az évtizedek során kialakult rendszerben tehát a három legfontosabb közösségi intézmény, a

közösségi érdekeket megtestesítő Bizottság, a tagállamokat reprezentáló, a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács és az állampolgárokat képviselő Parlament együttműködésének eredményeként születnek meg a közös döntések, valósul meg a közösségi jogalkotás. Az EP ma már a közösségi döntéshozatal jelentős részében a Tanáccsal közösen hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, így a Tanács melletti társdöntéshozó, társjogalkotó szervnek tekinthető. A Tanáccsal közösen fogadja el az EU költségvetését is. A Parlament jóváhagyja továbbá az Európai Bizottság kinevezését is, és felügyeli a testület munkáját. A ma már természetesnek tűnő hatásköröket azonban a Parlament a korábbiakban egyáltalán nem gyakorolhatta, mivel legfontosabb jogköreit az utóbbi másfél évtizedben kapta meg. (Horváth Z. 2002 pp.82.,143-144.)

Ugyan az Európai Parlament már az európai integráció megalakulásakor, az ESZAK felállításakor a Tanács mellett konzultatív szervként, vitafórumaként működött, komolyabb szerepet először az 1970-es és az 1975-ös költségvetési szerződésekkel kapott, miután a Tanács partnere lett a közösségi költségvetés elfogadásában. Azóta a költségvetésről a végső szót a Parlament mondhatja ki, így egyetértése megkerülhetetlen. A Parlament jelentősége ugyanakkor csak azután kezdett el igazán növekedni, hogy 1979-től tagjait a Közösségek állampolgárai közvetlenül választják. Ennek elsődleges jelentősége volt, hogy ettől kezdve az Európai Parlamentet az Európai Közösségek demokratikus legitimációt biztosító szerveként határozták meg, s így a Parlament joggal követelhetett magának egyre szélesebb hatásköröket a közösségi jogalkotásban és döntéshozatalban. Az 1979-et követően is csak konzultatív és korlátozott ellenőrző funkciókkal rendelkező Parlament valódi jogalkotóvá válása ugyanakkor csak az Egységes Okmány 1987-es életbe lépésével kezdődött meg. A Parlament ekkor indult meg azon az úton – amelyet az 1992-es Maastrichti Szerződés, majd pedig az 1997-es Amszterdami Szerződés is megerősített (és amelyet bizonyos mértékig a Nizzai Szerződés is folytat) – azaz, hogy a Parlament mindinkább a Tanács mellett az Európai Unió társjogalkotó, társdöntéshozó szervévé válik. Az Európai Parlament jogalkotási feladatainak növekedése, valamint a közösségi költségvetéssel kapcsolatos végső döntési joga mellett, a Maastrichti Szerződéssel és az Amszterdami Szerződéssel az Európai Bizottság ellenőrzése és kinevezése területén is komoly hatásköröket vívott ki magának. A Parlamentnek ma már jóváhagyási joga van előbb a

Bizottság elnökét, majd pedig egész testületét illetően. A Parlament emellett felügyeleti jogkört gyakorol a Bizottság tevékenységének jelentős része fölött, sőt a jelenlévő képviselők kétharmados többségével bizalmatlanságot is szavazhat a Bizottsággal szemben, ami utóbbi lemondatásával jár. A Bizottság emellett tevékenységét illetően beszámolási kötelezettséggel bír a Parlament felé. Az EP jóváhagyási jogkörrel rendelkezik a Közösségek és külső országok között kötött szerződéseket illetően is. Így a fontosabb kereskedelmi jellegű megállapodásokhoz, valamint új tagállamok belépése esetén a csatlakozási szerződésekhez is hozzájárulását kell adnia. A Parlament egyik fontos szerepe, hogy politikai kezdeményezőként lépjen fel: igényelheti, hogy a fennálló közösségi programokat bővítsék ki vagy módosítsák, esetleg újakat indítsanak. Sőt bizonyos kezdeményezési jogkörénél fogva többségi szavazással fel is kérheti a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási, döntési javaslatokat. Összességében a Parlament intézményi fejlődésével kapcsolatban megállapítható, hogy egyrészt a közvetlen választások bevezetésével, másrészt az Egységes Okmánnyal megindult hatáskörbővülés eredményeként ma már egyre inkább hasonlítható egy „valódi” parlamenti testülethez. Míg ugyanis a jellemző parlamenti feladatok – így például a jogalkotás, a kinevezési, ellenőrzési jogkörök és a költségvetés elfogadása – közül az Európai Parlament létrehozásakor egyikkel sem bírt jelentős mértékben, ma már azok mindegyikével rendelkezik, még, ha továbbra sem a nemzeti parlamentekhez hasonló módon (Horváth Z. 2002 pp.82-84).

Az elmúlt másfél évtizedben tehát a Parlament intézményi státusza jelentős változáson ment keresztül. Míg a nyolcvanas évek közepén az EP alig volt több konzultációs testületnél, a kilencvenes évek végére kihívta a Tanács döntéshozói, jogalkotói primátusát, s számos területen már vele egyenrangú társdöntéshozóként lépett fel. Igaz a Parlament több, az Unió létét tekintve meghatározó kérdésben – mint például a közös mezőgazdasági politikában – nem kapott komoly hatásköröket, a testületet ma már sokkal inkább indokolt társdöntéshozóként, semmint a Tanács mellett működő konzultációs szervként definiálni. Bár hatáskörei alapján az EP még ma sem tekinthető a nemzeti parlamentek erejével bíró testületnek, vagy a Tanáccsal egyenrangú döntéshozó szervnek, hangsúlyozni kell, hogy az Egységes Okmány óta számos és egyre bővülő területen már nem lehet nélküle döntéseket hozni. Sőt azon döntések esetében is, amelyeknél a

Szerződés nem is igényli álláspontjának figyelembevételét, döntésbefolyásoló lehetősége és fellépése egyre aktívabb és hatékonyabb. Az Európai Parlament erősödésével összefüggésben ugyanakkor azt továbbra is érdemes hangsúlyozni, hogy önálló döntési, jogalkotási kompetenciákkal a mai napig sem bír, döntéseit mindig a Tanáccsal közösen hozza, miközben a Tanács számos döntést hoz továbbra is a Parlament nélkül, önállóan. (Horváth Z. 2002 pp.155-157.)

Az EP jogalkotó szerepének bővülésével a közösségi döntéshozatalt – főként a föderalista megközelítésekben – leggyakrabban már egyfajta (szövetségi államokban szokásos) kétkamarás szisztémához hasonlítják, ahol az állampolgárokat képviselő (általuk közvetlenül választott) testület, az Európai Parlament az alsóház, míg a tagállamok kormányait tömörítő (a delegáltjaikból álló) Tanács a felsőház. Ez a hasonlat kétségtől jól ábrázolja a döntéshozatal jellegét, mégis sántít a tekintetben, hogy eltérve az egyes polgári demokráciákban meglévő kétkamarás parlamentekben megszokottól, az EU-ban a „kvázi-alsóház” (a Parlament) rendelkezik szűkebb jogosítványokkal, és egyértelműen a „kvázi-felsőház” (a Tanács) bír meghatározóbb szereppel. E hasonlat jelentősége így inkább abban áll, hogy ábrázolja azt a fejlődési irányvonalat, amely az utóbbi időszakban jellemezte az EU döntéshozatali és intézményi reformját. (Horváth Z. 2002 pp.157-159.)

1.3. Az Európai Parlament intézményi fejlődésének szakaszai

Az előző pontban ismertettem, hogy az Európai Parlament az intézményrendszer fejlődése során milyen jogköröket kapott, és mára hogyan helyezhető el az EU intézményei között. A továbbiakban áttekintem, hogy mindez milyen fejlődési szakaszokban alakult ki, bemutatom azokat a fordulópontokat, amelyek döntően befolyásolták az EP mai intézményi szerepét.

1.3.1. Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlésének hatásköre

A szupranacionális jegyeket magán viselő Európai Szén-és Acélközösség intézményi felépítésében a Közgyűlés a Főhatóság és a Tanács mellett igazából csupán statisztaszerepet töltött be. Az ESZAK alapítói igen korlátozott jogköröket adtak a szervezet közgyűlésének⁷: a testület elsősorban ellenőrző és konzultatív szerepet kapott.⁸

A Közgyűlés Főhatóság feletti ellenőrző jogköre arra volt elegendő, hogy évente megvitathatta a Főhatóság jelentéseit, és az ESZAK egyedüli nyilvános fórumaként kérdéseket intézhetett annak tagjainak. Továbbá kétharmados többség esetén követelhetette a Főhatóság kollektív lemondását, azonban ezzel a lehetőséggel sosem élt (Urwin 1998 p.55.). A Közgyűlés ellenőrző jogkörébe beletartozott az is, hogy a Miniszterek Tanácsa tagjainak is tehetett fel kérdéseket.

Az ellenőrzői jogosítványokhoz képest a konzultatív jogkör kevesebb lehetőséget nyújtott a Közgyűlés számára, ugyanis a testület kizárólag véleményt nyilváníthatott, amit a Főhatóság és a Tanács nem volt köteles figyelembe venni (Navracsics 1998 p.173.).

A korlátozott jogosítványokkal rendelkező Közgyűlés szerepének megalkotása mögött az ESZAK létrehozóinak azon funkcionista elképzelése húzódott meg, miszerint egy erős jogkörökkel rendelkező közgyűlés felállítása csak a konfliktusos jelleget erősítené a szervezetben. Az integráció irányítását ezen elgondolás szerint – mint ahogy a Párizsi Szerződésben ez többnyire meg is valósult – inkább egy apolitikus, technokratákból álló testületnek, a Főhatóságnak kell ellátnia. A tagállamok nemzeti érdekeket védő politikusai, habár más megfontolásból, de ebben egyetértettek a szupranacionális-funkcionális integráció követőivel, hiszen egy közösségi szinten létrehozott széles jogkörökkel rendelkező parlament számukra a tagállamok feletti politikai szint létrejöttének

⁷ A jogköröket az ESZAK Szerződés 20-25. cikke tárgyalja.

⁸ A Schuman-tervben eredetileg nem szerepelt a Közgyűlés felállítása. Az ESZAK szupranacionális szervének, a Főhatóságnak az ellenőrzésére eleinte elegendőnek tartották a Bíróság felállítását. Majd csak a Schuman-tervről tárgyaló miniszteri konferencián került be a francia javaslatba a Közgyűlés létrehozásának terve. (Valki 1977 p.67.)

veszélyét is magában hordozta volna. Így a demokratikus kontroll igényét közösségi szinten is megvalósító, erősebb jogkörökkel rendelkező parlamenti testület létrehozásának igénye csak később merült fel. (Navracsics 1998 pp.99-100.)

A Közgyűlés tevékenysége során ugyanakkor mégis a Főhatóság legfőbb szövetségese lett az ESZAK döntéshozatali mechanizmusában. Állandóan a nemzetekfelettség irányába mutató lépések megtételére sarkallta a testületet, amiben szerepet játszott az is, hogy a Közgyűlés képviselői nem nemzeti, hanem pártpolitikai hovatartozás alapján alkottak frakciókat (Urwin 1998 p.59.). A Közgyűlés szupranacionális érzékenységét jól mutatja, hogy nemcsak a Montánunió hatáskörébe utalt nehézipar kérdéseivel, hanem az integráció fejlődésével kapcsolatos politikai témákkal is foglalkozott.⁹

1.3.2. Az Európai Parlament hatásköre a Római Szerződések után

A Római Szerződések aláírásával az ESZAK Közgyűlése – hasonlóan a Bírósághoz – egyben a két újonnan létrehozott Közösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség közös intézményévé is vált.¹⁰ A testület saját nevét 1962-ben egyoldalú határozatában Parlamenti Közgyűlésről Európai Parlamentre változatta. Meg kell itt jegyezni azonban, hogy a Szerződés eredeti szövegében németül és hollandul már eleve az Európai Parlament kifejezés szerepelt, ezért a Parlament 1962-es határozatában azt szögezte le, hogy ezentúl olasz és francia nyelven is az EP elnevezést kell használni (Forsyth 1964 p.11.).¹¹ A disszertáció további részében ugyanakkor az egyszerűség kedvéért a Parlamenti Közgyűlés elnevezés helyett az Európai Parlament elnevezést használok már a Római Szerződések által jutatott jogkörök tárgyalása esetén is, és az áttekinthetőség érdekében az elnevezésben nem teszek különbséget az 1957-1962 közötti, illetve az azt követő időszak között.

⁹ Ide sorolható a testületnek az Európai Politikai Közösség alapítószerződése tervezetének kialakításában játszott szerepe.

¹⁰ A három Közösség másik két fontos szerve, a Tanács és a Bizottság csak az 1965-ben aláírt, és 1967-ben életbe lépő Egyesülési Szerződéssel (Merger Treaty) lettek a Közösségek közös intézményei.

Az Európai Parlament hatásköre elődjéhez hasonlóan igen szűk körűen lett meghatározva.¹² Bár a Parlament feladatai megnövekedtek, mivel már a három Közösségnek volt a parlamenti közgyűlése, a Római Szerződések nem utaltak az eddiginél szélesebb jogköröket számára, a testület továbbra is tanácsadói és ellenőrzési feladatokat kapott.

1.3.2.1. Ellenőrzési jogkör

Az EGK Római Szerződése által az Európai Parlamentnek jutott ellenőrzési jogkör nem volt összehasonlítható a nemzeti törvényhozások hatáskörével. Bár a testület a Bizottsággal szemben többféle ellenőrző jogosítvánnyal is rendelkezett, nem kapott beleszólást a Bizottság személyi összetételének meghatározásába. A Közösség legfőbb döntéshozó intézményével, a Tanáccsal szemben azonban egyáltalán nem gyakorolhatott ellenőrző funkciót a Szerződés szerint. A Tanácshoz való kérdés intézésének lehetőségét (azaz egyfajta interpellációs jogot) csak 1973-ban kapta meg a Parlament, miután a Tanács egy intézményközi megállapodásban önként vállalta, hogy megválaszolja a Parlament kérdéseit (Corbett et al 2000 pp. 48-249.).¹³

A Bizottság ellenőrzése terén a Római Szerződés ugyanazokat a szerény jogköröket jutatta a Parlament számára, mint amelyekkel már az ESZAK Közgyűlése is rendelkezett. Eszerint bizalmatlansági indítványt nyújthatott be vele szemben, kérdéseket tehetett fel a testületnek, illetve megvitathatta éves jelentését.

A Parlament legerősebb ellenőrző jogosítványként a Bizottsággal szembeni bizalmatlanság kinyilvánításának lehetőségét kapta meg. A Római Szerződés 144. cikke által leírt procedura szerint, ha a jelenlévő képviselők kétharmada – amelynek meg kell haladnia a Parlament összes képviselőjének felét is – megszavazza a bizalmatlansági indítványt, akkor a Bizottságnak, mint testületnek

¹¹ A névváltoztatás elismerésére az Egységes Európai Okmányban került sor.

¹² Az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés 137-144. cikkei, illetve az Európai Atomenergia Közösséget megalapító Római Szerződés 107-114. cikkei tárgyalták a Parlament hatáskörét.

¹³ Lásd bővebben az 1.3.3. pontban.

le kell mondania. Ezt a jogkört ugyanakkor erőteljesen gyengítette, hogy bár a bizalmatlanság kinyilvánítása révén meneszthette a Bizottságot, azonban a testület új tagjainak a kinevezésébe már nem volt beleszólása, hiszen arról kizárólag a tagállamok döntöttek.

A Parlament képviselői a bizalmatlanság kinyilvánításának lehetősége mellett interpellációs jogokat is kaptak. A Római Szerződés 140. cikkének 3. bekezdése szerint a testület vagy annak bármely tagja kérdést intézhet a Bizottság felé, amely köteles arra szóban vagy írásban válaszolni. A tagállami parlamentek interpellációs jogától annyiban különbözik a Parlament ezen jogosítványa, hogy az egyes biztosokhoz nem, csak magához a Bizottsághoz, mint testülethez intézhet kérdést. Az interpellációs jogosítvány a Bizottság válaszadási kötelezettségében ki is merül, hiszen semmi következménye nincs annak, ha a Parlament nem tartja kielégítőnek a Bizottságot képviselő biztos választát, ugyanis a Bizottság nem köteles tekintetbe venni a Parlament álláspontját (Valki 1977 p.159.). Így a Parlament kérdés feltevési lehetőségének (és ez mind a Tanácsra, mind a Bizottságra vonatkozik) inkább politikai, és nem jogi jelentősége lett.

Az interpellációs jogosítványhoz hasonlóan igen csekély mozgásteret biztosított a Parlament számára utalt másik ellenőrzési funkció. A Római Szerződés 143. cikke alapján a Bizottságnak minden év végén jelentést kell bemutatnia a Parlamentnek, amelyben beszámol a Közösségek, illetve saját tevékenységéről. Az általános jelentést a Parlament nyilvános ülésen tárgyalja meg, majd véleményt bocsát ki arról. A Bizottság és közvetett úton a Tanács tevékenységét is értékelő véleményre a Bizottságnak válaszolnia kell. Azonban a Parlament ezen hatásköre az interpellációs joghoz hasonlóan szintén nem jár jogi következménnyel (Valki 1977 p.159.).

1.3.2.2. Konzultációs jogkör

A tanácskozási jogkörét illetően a Római Szerződés szerint a Parlament megtárgyalhatott bármilyen felmerülő kérdést, mivel az nem határozta meg, hogy milyen ügyek alkotják a napirendjét. A legfőbb döntéshozó szerv, a Tanács azonban csak 12 meghatározott témakör esetében volt köteles meghallgatni a

Parlament véleményét.¹⁴ A Parlament meghallgatásának kötelezettsége olyan területekre vonatkozott, mint például a közös mezőgazdasági politika kialakítása. Azonban olyan fontos kérdésekben nem kapott meghallgatási jogosultságot a Parlament, mint például az adóügyi szabályok egyeztetése vagy a közös kereskedelempolitika létrehozása. Ezen területeket a Római Szerződés létrehozói még alapvetően kormányközi ügyként kezelték (Valki 1977 pp.155-156.).

A Parlamenttel való konzultáció, azaz meghallgatásának kötelezettsége ugyanakkor semmiféle biztosítékot nem nyújtott arra nézve, hogy elképzelése érvényre jut a végső döntés meghozatalában, ugyanis a Tanács figyelmen kívül hagyhatta a testület módosító indítványait, javaslatait. A Tanács tetszése szerint utasíthatta vagy fogadhatta el a Parlament véleményét, a Római Szerződés 190. cikke csupán annyit írt elő, hogy a Parlament állásfoglalásának elutasítása esetén a Tanácsnak megfelelő magyarázatot kellett adnia (Valki 1977 p.157.).

A Parlament meghallgatásának folyamatára a Római Szerződés a konzultációs eljárást írta elő, mint közösségi döntéshozatali formát. A döntéshozatali jog monopóliumával rendelkező Tanács és a javaslatot előkészítő Bizottság mellett a Parlament a fent már ismertetett jogkörének megfelelően csak véleménynyilvánítási jogosultsággal rendelkezik az eljárásban. A Parlament meghallgatásának kötelezettségével kapcsolatban a Római Szerződés az alábbi sémát vezette be: a Tanács a Bizottság javaslatára a Parlament meghallgatása után hoz döntést. A Római Szerződés lehetőséget adott arra, hogy a Tanács eleget téve kötelezettségének az eljárásnak megfelelően kikérte a Parlament véleményét, azonban azt csak már a döntés meghozatala után kapta kézhez. Ugyanis a Római Szerződés úgy rendelkezett, hogy a Parlamentet nem köti időbeli korlát álláspontjának megalkotására, ami egyben azt is jelentette, hogy a Tanács nem

¹⁴ 1. A tőke szabad mozgása feltételeinek megteremtése; 2. A letelepedés szabadsága és a vállalatalapítás feltételeinek kialakítása. 3. Szolgáltatások nyújtásának szabadsága. 4. A munkaerő szabad mozgásának biztosítása. 5. A közös piaci közlekedés egységes szabályozása. 6. A közös versenyszabályok kialakítása. 7. A közös mezőgazdasági politika megteremtése. 8. A nemzeti jogszabályok összhangba hozása. 9. Külföldiekkel szemben, közrendi okokból, megkülönböztetéseket tartalmazó nemzeti jogszabályok koordinálása. 10. A diplomák, a képesítések kölcsönös elismerése. 11. A közösségi költségvetés meghatározása. 12. A 235. cikk alapján olyan döntések meghozatala, amelyek szükségesek a szerződési célok valóra váltásához, de eredetileg nem szerepelnek a Római Szerződésben. (Valki 1980 pp. 19-20.).

volt köteles megvárni a Közgyűlés véleményét a végső döntés meghozatalához.¹⁵ A Parlament álláspontjának kötelező megvárását csak 1980-ban vezették be.¹⁶

A konzultációs jogkörrel kapcsolatban le kell szögezni, hogy a Római Szerződés a Parlamentnek nem adta meg a valódi törvényhozó testületekre jellemző javaslattevés jogkörét, csupán az elkészült bizottsági javaslatokhoz szólhatott hozzá módosító indítványok megalkotásával. A Parlament így csupán saját határozatban tudta felhívni a figyelmet arra, ha egy területen úgy ítélte meg, hogy szükséges közösségi szintű lépéseket tenni, de a Tanácson, illetve elsősorban a Bizottságon múltott annak eldöntése, hogy az ilyen jellegű kezdeményezésekkel foglalkozzanak-e (Jackson-Fitzmaurice 1979 pp.69-70).¹⁷

Összességében a Római Szerződés a Parlamentet a Közösségek bürokratikus apparátusa feletti végső ellenőrzés eszközének szánta, azonban az ehhez elengedhetetlenül szükséges valódi hatáskörök hiányában ez nem valósulhatott meg. A Parlament ellenőrzési jogköre csupán arra volt elégséges, hogy nyilvános kritikai ellenvetéseket fogalmazzon meg a közösségi szervekkel kapcsolatban (Valki 1977 p.157.). A Római Szerződés által a Parlamentnek jutott jogosítványok összességében össze sem voltak vethetők a nemzeti parlamentek hatásköreivel. A legfőbb törvényhozói jogkörrel rendelkező nemzeti parlamentekkel szemben a Parlament valójában bizonyos ellenőrzési funkciókkal rendelkező tanácsadó testület szerepét kapta meg, míg a legfőbb törvényhozó funkciókat a Tanács látta el. Az Európai Parlament súlytalan szerepe ellenére ugyanakkor a kezdetektől törekedett arra, hogy valamilyen látható szerepet játsszon a közösségi döntéshozatalban. Ezt legtöbbször úgy próbálta megvalósítani, hogy a másik közösségi jellegű szervet, a Bizottságot minden lehetséges alkalommal támogatásáról biztosította a tagállami érdekeket képviselő Tanáccsal szemben (Valki 1977 p.219.,p.224.). Valójában a Parlament szerepe

¹⁵ A Parlament meghallgatási kötelezettségét a klasszikus törvényhozói jogkörök közül csupán a költségvetés elfogadása terén írta elő a Római Szerződés. Igaz a Parlamentnek ezen a területen ekkor még csak arra volt lehetősége, hogy módosításokat javasoljon a Tanácsnak, mielőtt az a végleges döntést meghozta volna a költségvetés számairól (Valki 1980 p.20.).

¹⁶ Lásd később az 1.3.4. pont alatt.

¹⁷ A Parlament csupán a Maastrichti Szerződésben kapta meg azt a jogot, amivel a Tanács már eredetileg is rendelkezett, hogy felkérheti a Bizottságot jogszabályok betérjesztésére. (A jogszabály tervezetek szövegét mind a mai napig egyedül a Bizottság készítheti el.) (Corbett et al 2000 pp. 209-210.)

ebben a korszakban arra korlátozódott, hogy a zárt ajtók mögött működő Tanáccsal és Bizottsággal szemben plenáris ülései révén nyilvánosságot biztosítson az integrációval kapcsolatos ügyeknek (Jackson-Fitzmaurice 1979 p.79).

A Parlamentnek a Római Szerződés által garantált igen korlátozott jogköreinek bővítési igénye tehát már a kezdetektől meg volt. A testület megalakulásától kezdve saját hatáskörének szélesítését tartotta egyik elsőrendű feladatának. A Parlament döntési kompetenciáért folytatott küzdelme azonban eleinte csekély eredményekkel járt, bár a testület hatásköri harcát támogatandó a Bizottság minden évben többször is előállt azzal a javaslattal, hogy vegyék érdemben figyelembe a Parlament határozatait (Laczkóné Tuka Á. 1999 p.62.). A Parlament hatáskörbővítésért folytatott küzdelmének kezdeti minimális sikereként értékelhető, hogy az ún. Luns-eljárás keretében 1964-től a plenáris üléseken mód nyílt arra, hogy a testület információkat kapjon a társulási szerződések előkészítéséről.¹⁸

1.3.3. A költségvetési szerződések elfogadásának hatásai

Az Európai Parlament hatásköri bővülése a költségvetési jogkörének szélesítésével vette kezdetét. A Római Szerződés a Parlamentnek a Közösség költségvetésének megalkotásában csak annyi szerepet jutatott, hogy a testület módosításokat javasolhatott a Tanácsnak, és csak a módosításokról történő tanácsi szavazás után léphetett életbe a költségvetés. A parlamentek egyik legfontosabb jogkörében, a költségvetés elfogadása terén tehát az Európai Parlament nem rendelkezett döntési joggal. A testület jogköri bővítésének hívei ezért azzal érveltek, hogy a Parlament addig nem válik a Közösség demokratikus kontrollját biztosító intézményévé, amíg nem jut megfelelő jogosítványokhoz ezen, a valódi parlamentek számára kiemelt fontosságú területen (Valki 1980 p.20.).

¹⁸ Az eljárás lényege az volt, hogy a Bizottság folyamatosan beszámolt a Parlamentnek a társulási szerződések előkészítő tárgyalásairól, majd annak megkötése előtt a Tanács tájékoztatta a Parlamentet a szerződés tartamáról (Kende 1995 p.256.; Corbett et al 2000 p.205).

A Bizottság már a kezdetektől támogatta a Parlamentet abban, hogy a közösségi költségvetés elfogadásában valódi parlamenti részvétel jöjjön létre. Ezzel összefüggésben a Bizottság javaslatot tett arra is, hogy az Európai Gazdasági Közösség önálló jövedelemforrásokkal rendelkezzen.¹⁹ A Bizottság két javaslata lényegileg kapcsolódott egymáshoz, ugyanis ha a Közösség saját jövedelemmel bír, akkor megszűnik a Bizottságnak az a fajta ellenőrzése, amit a tagállamok hozzájárulásai jelentenek, másfelől, ha az EGK saját jövedelemforrásokból finanszírozná működését, akkor a közös költségvetést elvben a Parlamentnek kellene ellenőriznie (Urwin 1998 pp.108-109.).

A Parlament költségvetési hatáskörének szélesítését a tagállami kormányok végül több évvel később tették lehetővé. A jogkörbővülést a Római Szerződést kiegészítő, 1970-ben aláírt Luxemburgi Szerződés – más néven az Első Költségvetési Szerződés – tartalmazta.²⁰ A Luxemburgi Szerződés a költségvetés tagállami finanszírozása helyett megalkotta az önálló közösségi jövedelemforrásokból, az ún. saját forrásokból fedezett költségvetést. A Luxemburgi Szerződésnek megfelelően a tagállami hozzájárulások feletti nemzeti parlamenti ellenőrzést felváltotta a saját forrásokból fedezett közösségi költségvetés Európai Parlament által végzett kontrollja (Urwin 1998 p.149.). A testület költségvetési jogosítványai 1975-ben a Második Költségvetési Szerződés megalkotásával tovább erősödtek.²¹

A Második Költségvetési Szerződéssel a Parlament megkapta azt a jogot, hogy kétharmados többséggel akár el is utasíthatja a költségvetési tervezet egészét, és új javaslatot kérhet a Bizottságtól (Welsh 1996 p.44.). A Római Szerződés szerint a Közösség költségvetésének megalkotásában a Parlament még csak módosítási javaslatokat nyújthatott be. A költségvetési szerződések ugyanakkor a nem kötelező kiadások terén már ügydöntő jogosultságot ruháztak a testületre, továbbá nélküle már nem lehetett elfogadni a közös költségvetést. A Parlament ebből

¹⁹ Ebben az időben ugyanis a Közösség még a tagállamok hozzájárulásaiból finanszírozta működését.

²⁰ A Szerződés 1971. január 1-jén lépett hatályba.

²¹ A Szerződés 1977. június 1-jén lépett hatályba.

adódóan először a közös költségvetés megalkotásában szerezte meg azt a jogot, hogy a Tanács mellett, mint társdöntéshozó szerepeljen.²²

A költségvetés elfogadása terén megszerzett jogosítványokon kívül a Parlament szerepe azonban továbbra is csekély mértékű maradt a közösségi döntéshozatalban. Bár a testület továbbra is számíthatott a Bizottság támogatására, amellyel kapcsolata 1973-tól még szorosabbá vált. Ebben az évben tették ugyanis kötelezővé a „kérdések óráját”, amely szerint a képviselők nemcsak írásban, hanem ülésenként másfél óra hosszan szóban is kérdést intézhettek a Bizottsághoz (Jackson – Fitzmaurice 1979 p.102.). Ekkortól kezdve a Tanács is magára nézve kötelezőnek ismerte el a képviselők szóbeli és írásbeli kérdéseire történő válaszadást.²³ A kérdések feltevésének joga tehát vonatkozott a Tanácsra is, azonban a kérdések döntő többségét továbbra is a Bizottsághoz intézték a képviselők (Corbett et al 2000 p.250.).

Szintén 1973-ban került bevezetésre a Luns-eljárás továbbfejlesztéseként a kereskedelmi egyezményekre vonatkozóan a Luns-Westerterp-eljárás, amely a Parlament informálása mellett lehetővé tette annak véleményének meghallgatását is, ugyanis az eljárás szerint a tárgyalások megkezdése előtt a Tanács által nyújtott információk alapján a Parlament vitát is tarthatott a kérdéses ügyben (Corbett et al 2000 p.206.).

1.3.4. A közvetlen választás bevezetése és az azt követő évek

Az Európai Parlament hatáskörbővítésért folytatott törekvésében lényeges szerepet töltött be közvetlen megválasztásának bevezetése. A jogköreinek szélesítéséért küzdő Parlament a közvetlen választás bevezetését mindig is olyan ügyként kezelte, amely előkészíti hatásköreinek szélesítését, vagy legalábbis növeli

²² Az 1975-ös Parlament-Bizottság-Tanács Közös Nyilatkozat értelmében a Parlament a költségvetési következményekkel járó törvényhozási kérdésekben továbbá jogot szerzett arra is, hogy a Tanáccsal fölmerült vitáinak egy részét ún. egyeztetési eljárás alá vigye. Az eljárást azonban a nyolcvanas évektől gyakorlatilag nem használják (Horváth Z. 2002 p.175.).

²³ Az alapító szerződések értelmében a Parlament nem rendelkezett hatáskörrel a Tanács tevékenységének ellenőrzésére, azonban a Parlament ügyrendje szerint a képviselők szóbeli és írásbeli kérdéseket intézhettek a tagállami kormányokat képviselő testületnek, amikre eredetileg a Tanácsnak nem kellett válaszolnia.

presztízsét és befolyását a közösségi döntéshozatalban. A közvetlen választások kérdése abból a szempontból bírt döntő súllyal, hogy egy áttételes legitimációjú szerv, azaz a nemzeti parlamentek által delegált képviselőkől álló testület nehezen kérhetett magának szélesebb jogköröket. A Parlament közvetlen választásának bevezetését ráadásul az is indokolta, hogy létrejöjjön egy olyan közösségi intézmény, amely közvetlenül az állampolgároktól kap felhatalmazást, és ezzel biztosítja az integráció demokratikus legitimációját. Ez utóbbi célkitűzés az állampolgárok mindennapi életét mind jobban befolyásoló Közösségek számára egyre fontosabbá vált, és ezért a tagállamok elsősorban ennek eleget téve döntöttek úgy, hogy áttérnek az Európai Parlament közvetlen választására. A tagállami kormányok azonban meglehetősen későn, a Parlament első, 1961-ben kidolgozott, közvetlen választás bevezetésére irányuló javaslata után csak 15 évvel, az 1976-os brüsszeli csúcson egyeztek bele abba, hogy a Parlament tagjait az ötévente sorra kerülő – először 1979-ben megrendezett – európai választásokon közvetlenül a polgárok juttassák mandátumhoz.

A közvetlen választás bevezetése azonban nem járt együtt a parlamenti szerep automatikus erősödésével a Közösségek döntéshozatalában, ugyanis a tagállami kormányok többsége ellenezte azt, hogy a képviselőlet kérdését összekapcsolják a parlamenti hatáskör problémájával, vagyis, hogy az állampolgárok által közvetlenül megválasztott Parlament további hatásköröket kapjon (Urwin 1998 p.163.). Ez egyébként is csak a Római Szerződés módosításával volt elképzelhető. A közvetlen választás bevezetése ugyanakkor a Parlament számára megkerülhetetlen hivatkozási alapként szolgált további hatáskörbővüléséhez. Az Európai Közösségek ugyanis ettől kezdve a Parlamentet a szervezet demokratikus legitimációt biztosító intézményeként határozta meg, s így a Parlament teljes joggal kérhette jogkörének szélesítését.

Bár a közvetlen választástól a Parlament jogkörének bővítését várta, 1979 után még évekig – egészen az Egységes Európai Okmány 1986-ban történő aláírásáig – nem történt jelentős változás a testület hatáskörében. A Parlament ebben az időszakban elsősorban azzal próbálta növelni befolyását, hogy a korábbi időszakoknál is aktívabb tevékenységet folytatott. Mivel az EP jogkörének szélesítéséhez a Római Szerződés gyors módosítására nem számíhattak, ezért a

képviselők csak véleménynyilvánítási és felügyeleti jogosítványaik maximalizálásával, továbbá eljárási szabályaik lehető legtagabban való – de még a Római Szerződés rendelkezéseinek megfelelő – értelmezése útján növelhették befolyásukat (Urwin 1998 p.163.). E taktikának megfelelően az Európai Parlament – a költségvetési szerződésekben kapott hatáskörével élve – a költségvetés elutasításával hívta fel magára a figyelmet 1979-ben és 1984-ben.

Ebben a korszakban a Parlament hatásköri küzdelme terén legnagyobb eredményét az Isoglucose-ügyben hozott bírósági döntéssel érte el. A Parlament 1980-ban azzal a kéréssel fordult az Európai Közösségek Bíróságához, hogy töröljön el egy olyan rendeletet, amelyet a Tanács anélkül hozott, hogy megvárta volna a testület állásfoglalását. A Bíróság ítélete alapvetően megváltoztatta a konzultációs eljárás menetét, mivel kimondta, hogy a Tanács csak a Parlament véleményének beszerzése után hozhat döntést. Bár az ítélet szerint a Tanács döntése megalkotásánál továbbra sem lett köteles figyelembe venni a Parlament véleményét, azonban annak beszerzése nélkül nem léphetett tovább az eljárásban, szemben a Bíróság ítélete előtti helyzettel, amikor nem kellett megvárnia a parlamenti álláspontot. Az új, igen komoly jelentőségű jogosítványát kihasználva a Parlament ettől kezdve megteheti azt, hogy ha nem ért egyet egy javaslattal, akkor véleménynyilvánításának elhúzásával egy ideig megakadályozhatja a döntés megszületését. Így elsősorban a gyors döntést igénylő ügyekben a Parlament elérheti, hogy figyelembe vegyék módosító javaslatait, és csak a számára elfogadható verzió elkészülte után bocsátja véleményét a Tanács rendelkezésére (Horváth Z. 2002 p.160.). A Parlament így 1980-ban ha nem is törvényhozási, de „törvényhúzási” (Ilonszki G. 1998 p.77.) jogot kapott azzal, hogy a Tanácsnak még a jogszabályok elfogadása előtt be kellett szereznie a Parlament véleményét.

Az Isoglucose-ügy révén szerzett jogkörbővülés mellett a Tanács parlamenti ellenőrzésének további, igaz kicsiny erősödését hozta az 1981-ben bevezetett metódus, miszerint a Tanács elnöki tisztét betöltő tagállamnak számot kell adnia a Parlament előtt a Közösségek állapotáról (Urwin 1998 p.163.). Ebben az időszakban a Parlament mindemellett ellenőrző jogkörét a Bizottsággal szemben is próbálta minél jobban kihasználni, amit maga a brüsszeli testület is támogatott, mert ezáltal saját szerepének hangsúlyozását kívánta erősíteni. A Bizottság

tevékenységéről folytatott éves beszámolók, a következő évre szóló bizottsági programismertetések megvitatása, az írásban és szóban feltett kérdések nemcsak az információszerzést, hanem ezek nyilvánosságra jutásával a Közösségek működésének átláthatóságát, ellenőrzését is szolgálták.

Mivel a közvetlen választás bevezetése sem hozott jelentős változást abban, hogy a nemzeti parlamentek elsődleges funkciói, így a törvényhozás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, és a költségvetés elfogadása közül csak az utóbbiban bírt a Parlament jelentős hatalommal, ezért a politikai unió kérdésével foglalkozó tervezetek (Genscher-Colombo-terv, Spinelli-tervezet) napirendjén továbbra is állandóan ott szerepelt a Parlament hatáskörbővítésének kérdése. Ezek közül konkrét eredménnyel a Genscher-Colombo-terv következtében az 1983. júniusi stuttgarti csúcson elfogadott „Európai Unióról Szóló Ünnepeles Nyilatkozat” (The Solemn Declaration on European Union) járt. A dokumentumban az Európai Tanács megerősítette az intézményi reformok végrehajtásának szükségességét, amely a Közösséget Európai Unióvá alakíthatja át (Urwin 1998 p.214.). A nyilatkozat komoly jelentőséggel bírt a Parlament számára, mivel leszögezte: „mielőtt egy állam csatlakozik az Európai Közösségekhez, az Európai Parlament véleményt formál” (Laczkóné Tuka Á. 1999 p.203.), másrészt a Luns-Westerterp-eljárást minden fontos nemzetközi szerződésre kiterjesztette, így ettől kezdve a jelentős nemzetközi szerződések megkötése előtt a testületet megillette a véleménynyilvánítás joga (Corbett et al 2000 p.206.).

1.3.5. Az Egységes Európai Okmány hatása az Európai Parlament szerepére

A közvetlenül megválasztott EP számára a Római Szerződés első jelentős módosítása, az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány jelentette az első igazán átfogó lépést hatásköri bővülésében.

Az Egységes Európai Okmány jelentős módosításokat vezetett be a közösségi döntéshozatal terén, amelyen keresztül a Parlament pozíciója is megváltozott. Az addigi egyetlen, a Római Szerződés által megalkotott döntéshozatali eljárás, a

konzultációs eljárás terén kibővítették azon területek számát, ahol a Tanácsnak a végső döntés meghozatala előtt be kell szereznie a Parlament álláspontját. Ennek megfelelően a közlekedés, a környezetvédelem, valamint a kutatás-fejlesztés területén is szükségessé vált a Parlamenttel történő konzultáció (van Dessel 1998 p.63.). A Parlament számára döntő változást azonban abban hozott az Egységes Okmány, hogy két új döntéshozatali eljárást vezetett be (a hozzájárulási eljárást és az együttműködési eljárást), amelyek jelentősen szélesítették az EP mozgásterét a közösségi döntéshozatalban. A testület által 1962 óta használt Európai Parlament elnevezést is az Egységes Okmány tette hivatalossá.

A hozzájárulási eljárás valójában vétójogot biztosít a Parlament számára a Szerződések által ebbe a körbe utalt néhány, általában az Unió fejlődése szempontjából kiemelt fontosságú terület esetében. Az eljárás szabályai szerint egy adott kérdés elfogadásához a Tanácsnak a döntés meghozatala előtt be kell szereznie a Parlament egyetértését. Abban az esetben, ha a Parlament egy adott javaslatot elutasít, akkor az nem is kerülhet szavazásra a Tanács elé (Horváth Z. 2002 p.165.). Az Egységes Okmány rendelkezései szerint az új eljárás hatálya elsősorban nemzetközi vonatkozású ügyekre terjedt ki, így például új tagállamok belépésének, harmadik országnak az EK-val kötött társulási vagy együttműködési szerződése megkötésének jóváhagyására.

Az Egységes Okmány által bevezetett másik új döntéshozatali eljárás, az együttműködési eljárás is igazi áttörést jelentett a Parlament számára. A testület ugyanis ezen procedúra révén igen erős beleszólási lehetőséget, majdnem valódi döntéshozatali jogkört kapott. A meglehetősen bonyolult, összetett folyamatot leíró kétolvasatos eljárás lényege leegyszerűsítve az, hogy a Parlamentnek a bizottsági javaslathoz megfogalmazott módosításait a Tanács csak egyhangúan utasíthatja el. Ellentétben a konzultációs eljárással, ahol a Parlament csak késleltetni tudja a Tanács döntésének megszületését, és szemben a hozzájárulási eljárással, ahol csak módosítás nélküli vétójoggal rendelkezik, a testület ebben az eljárásban kapta a legtöbb lehetőséget arra, hogy érdemben befolyásolni tudja a közösségi döntéshozatalt. Az eljárás újdonságát ugyanis az jelentette, hogy a Parlament már a döntéshozatal aktív szereplőjévé válhatott. Azonban a Parlament még ebben az eljárásban sem tehetett többet, mint hogy a neki nem tetsző

döntések létrejöttét megnehezítse. A Parlament tehát nem vált ügydöntő intézménnyé, a Tanács továbbra is az egyedüli döntéshozatali szerv maradt az együttműködési eljárásban (Navracsics 1998 pp. 216-219.).

Összességében az Egységes Okmány újításai jelentősen megnövelték a Parlament döntéshozatali befolyását, ugyanakkor e hatáskörbővülés jelentősége mindenképpen korlátozott volt két szempontból. Egyrészt a két új eljárás alá nem túl sok területet vontak, tehát azok alkalmazása korántsem vált általánossá. Másrészt az EP ezek révén távolról sem lett jogalkotó szerv, szerepe ezután is elsősorban csak véleménynyilvánításra és módosítási javaslatok előterjesztésére korlátozódott, a Tanács pedig továbbra is megőrizte a végső döntés megalkotásának jogát.

1.3.6. A Maastrichti Szerződés hatása az Európai Parlament szerepére

Az Egységes Európai Okmány által elkezdett döntéshozatali reformokat a Maastrichti Szerződés mélyítette tovább, hiszen lényegi változásokat eredményezett a Parlament hatásköreiben. Azon túl, hogy megnövelte az együttműködési és a hozzájárulási eljárás hatálya alá tartozó területek számát, két új döntéshozatali eljárást is alkotott a parlamenti szerepet tovább erősítő együttdöntési és a kisebb fontossággal bíró információs eljárás létrehozásával. A Maastrichti Szerződés a Parlament jóváhagyásához kötötte a Bizottság kinevezését, amellyel jelentősen befolyásolta a két intézmény viszonyát. A Maastrichti Szerződés egy fontos szimbolikus változtatást is végrehajtott, ugyanis a Római Szerződés 137. cikke új szövegezést kapott, miszerint a Parlament „gyakorolja a Szerződéssel ráruházott hatásköröket”. Ezzel törölték azt a korábbi korlátozó jellegű megfogalmazást, amely azt mondta ki, hogy a testület „tanácskozási és ellenőrzési hatáskörökkel” bír (Dienes-Oehm 1993 p.106.).

A Maastrichti Szerződés Parlament szempontjából legfontosabb eredményét egyértelműen az együttdöntési eljárás bevezetése jelentette. A procedura megalkotásának jelentősége abban rejlik, hogy a Parlament a Tanács melletti társdöntéshozó szervvé vált, mivel az eljárásban egyrészt módosító indítványokat tehet, másrészt vétójoggal is rendelkezik. A módosított EK Szerződés 189b. cikke

által leírt eljárás elég összetett, háromolvasatos jogalkotási procedúra. Ahogyan az együttműködési eljárás a konzultációs eljárás továbbfejlesztett változatának tekinthető, úgy az együttdöntési eljárás is hasonlít az együttműködésre, azzal az eltéréssel, hogy az új eljárásban a Parlament már valódi társjogalkotó szerephez jutott. Mivel az eljárás során a Tanács és a Parlament megosztott vétójoggal bír, a Tanácsnak döntései megalkotásánál tekintetbe kell vennie a Parlament véleményét, ami a képviselőtestület súlyát növeli. Ugyanis, ha a Parlament nincs azonos állásponton a Tanáccsal, akkor összehívják a Tanács tagjaiból és ugyanannyi számú parlamenti képviselőből álló Egyeztetőbizottságot, amelynek a kompromisszum kialakítása a feladata. Ha a felállított testületben nem sikerül megegyezésre jutni, akkor a Parlamentnek vétójoga van a határozattal szemben.

Az együttdöntési eljárás hatálya alá egyrészt olyan ügyek kerültek, amelyek korábban az együttműködési eljárás alá tartoztak, másrészt a Maastrichti Szerződés által létrehozott új közösségi hatásköröket is ide utalták. Leegyszerűsítve elmondható, hogy az eljárás alá helyezték az egységes piac működését segítő harmonizációt, valamint a nem gazdasági természetű új politikákat. Az eljárás jelentőségét viszonylag csorbította, hogy összesen csak 15 területre vonatkozott.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett másik új döntéshozatali procedúra az információs eljárás volt, amelyben a Parlament lényegében csak asszisztáló szerepet kapott. Az eljárásban a Szerződés által meghatározott területeken a Tanács a Bizottsággal együtt informálja a Parlamentet a meghozott vagy tervezett döntésekről. Ez a mechanizmus az EU első pillérén belül a gazdaságpolitikával kapcsolatos döntésekre, a másik két pillérben általános jelleggel érvényesült. Az információs eljárás annyiban bírt kisebb súllyal a Parlament szempontjából a konzultációs eljáráshoz képest, hogy a parlamenti vélemény beszerzése nem előfeltétele a Tanács további eljárásának (Kende T. – Valki L. 1996 p.75.).

A Maastrichti Szerződés az együttdöntési eljárás bevezetésén kívül azzal is erősítette a Parlament szerepét a közösségi döntéshozatalban, hogy a konzultációs eljárás hatálya alól újabb területeket vont a testület számára szélesebb lehetőségeket biztosító hozzájárulási és együttműködési eljárás hatálya alá. Az

együttdöntési eljárás mellett a Parlament számára a közösségi döntéshozatalban a legerősebb döntési jogkört biztosító hozzájárulási eljárás hatálya az EK Szerződés módosítása következtében politikailag érzékenyebb témákra is kiterjedt (pl. a strukturális és kohéziós alapok prioritásainak jóváhagyása). Az együttműködési eljárás hatálya alá tartozó területek száma is növekedett.

A Maastrichti Szerződés által módosított EK Szerződés 138b. cikke további kiegészítő hatáskört jutatott a Parlament számára a döntéskezdeményezés terén. Az addig csak a Tanács által birtokolt javaslattételi jogosítvány szerint a Parlament többségi szavazással kérheti a Bizottságot, hogy jogalkotási javaslatot terjesszen elő. Azonban a jogkör értékét csökkentti, hogy a Bizottság önállóan eldöntheti, hogy a Parlament kérésének eleget tesz vagy sem. A Parlament tehát nem vált jogszabály kezdeményező szervvé, de formálisan megkapta azt a jogot, hogy a Tanácshoz hasonlóan előterjesztésre bízathatja a Bizottságot. A jogszabály szövegtervezetek elkészítése és beterjesztése ugyanakkor a Bizottság kizárólagos joga maradt.

Az Európai Unió kormányközi jellegű második és harmadik pillérében az Európai Parlament – szemben az EU első pillérét jelentő Európai Közösségekben élvezett viszonylag komoly döntéshozatali jogokkal – csak tanácsadásra és tájékozódásra lehetőséget adó jogköröket kapott. Ennek megfelelően a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén a konzultációs eljárás egy legyengített változatát vezették be. Mindezek szerint a döntéshozatal során a Parlament csak azt teheti meg, hogy tájékoztatást kapjon a Tanácstól és a Bizottságtól, kérdéseket és javaslatokat intézhessen a Tanácsnak, illetve a döntések végrehajtásáról nyilvános vitát tarthasson (Navracsics 1998 p.212.).

A Maastrichti Szerződés az új döntéshozatali eljárások bevezetése mellett változást eredményezett a Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatrendszerben is. A Római Szerződés óta a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítvánnyal rendelkező Parlament a Bizottság kinevezésében kapott új hatáskört. A Parlamentnek a Maastrichti Szerződés által bevezetett rendelkezések előtt csak annyi lehetősége volt – egy 1981-es parlamenti kezdeményezés alapján –, hogy

meghallgassa az új bizottsági elnök jelölésével kapcsolatban az Európai Tanács elképzeléseit (Dinan 1999 p.288.). Míg korábban a Bizottság elnökét és többi tagjait tehát a tagállamok kormányai nevezték ki, addig az EK Szerződés 158. cikke által leírt eljárás azt vezette be, hogy a tagállamok a Parlamenttel folytatott konzultációt követően jelölik ki a bizottsági elnök személyét (Noel 1994 p.20.). Később a kijelölt elnök személye mellett a biztosi névsort is benyújtják a Parlamenthez, amely az elnökről tartott szavazással egyben a teljes összetételű Bizottságról is dönt. A Parlament ezzel vétőjogot kapott a kérdésben, ugyanis a biztosok kollektív kinevezéséhez szükségessé vált a Parlament beleegyezése, azonban a biztosok jelölése továbbra is a tagállamok kormányainak hatáskörében maradt. A Parlamentnek tehát – hasonlóan a bizalmatlanság kérdéséhez – nem áll jogában az egyes biztosok megválasztását közvetlenül megakadályozni. Amennyiben a Parlament egy bizonyos biztos kinevezését kívánná megakadályozni, akkor azt Maastricht után is csak úgy tehetette meg, hogy az egész Bizottságot elutasítja az elnöki jelölt meg nem szavazásával.

Miként a Bizottság kinevezésében játszott új parlamenti szerep 1995-től érvényes, ugyanúgy ettől az időponttól kezdve a biztosok megbízása – a korábbi 4 évről - 5 évre nőtt, amivel létrejött a Bizottság és a Parlament mandátuma közötti időbeli összhang. Az intézkedés fontossága a Parlament számára abban rejlik, hogy míg korábban a két testület hivatali idejének eltérése a Bizottság politikai felelősségének a látszatát is kizárta, addig az egyeztetéssel a Parlament politikai legitimitációja is növekedhet (Noel 1994 p.21.).

A Maastrichti Szerződés továbbá az uniós állampolgárság létrehozásának keretében lehetővé tette, hogy az Unió állampolgárai, illetve jogi személyei közvetlenül petíciót nyújthassanak be a Parlamenthez. A Maastrichti Szerződés alkotta meg az ombudsmani intézményt is, amivel a tagállamok a Parlament demokratikus jellegét kívánták tovább fokozni. A Szerződés értelmében az Európai Unió ombudsmanját a Parlament választja meg öt évre. A Maastrichti Szerződéssel az Európai Parlament szerepet kapott az Európai Központi Bank fő tisztviselőinek megválasztási folyamatában is. Eszerint az EP-vel való konzultációt követően nevezik ki a tagállamok állam- és kormányfői az EKB elnökét és az igazgatótanács többi tagját. Továbbá a Maastrichti Szerződés

rendelkezése szerint az EKB elnökének éves jelentést kell adnia a Parlamentnek. A Szerződés továbbá megadta azt a jogot a Parlamentnek, hogy az EU többi intézményét az Európai Bíróság elé idézhesse, ha azok jogait megsértenék. A Maastrichti Szerződés továbbá hivatalosan is elismerte a Parlament azon jogát, hogy vizsgálóbizottságokat hívjon össze.²⁴

1.3.7. Az Amszterdami Szerződés hatása az Európai Parlament szerepére

Az Amszterdami Szerződés egyik fő célja a döntéshozatali rendszer átláthatóságának növelése, a döntéshozatali eljárások egyszerűsítése volt. Kiemelkedik ezen döntések közül az együttdöntési eljárás egyszerűsítése, melynek következtében egyrészt az eljárás lezárhatóvá vált már az első olvasatban (míg korábban feltétlenül két olvasatra volt szükség), másrészt az eljárást a második olvasattól kezdve konkrét határidők közé szorította, harmadrészt megszűnt a Tanácsnak az a lehetősége, hogy sikertelen egyeztetés esetén megpróbálja ismét keresztülvinni saját javaslatát. Mindezek következtében a Parlament számára legfontosabb eljárás gyorsabbá, hatékonyabbá vált, ráadásul az utóbbi változtatással a Parlament mindenben teljesen egyenrangú partnerévé vált a Tanácsnak.

Az Amszterdami Szerződés ugyanakkor nemcsak a döntéshozatali mechanizmust tette átláthatóbbá, hanem a különböző eljárások hatálya alá tartozó területeken is jelentős változást hozott. Az Amszterdami Szerződés a hozzájárulási eljárás alá tartozó területek számát eggyel növelte: Amszterdam óta a Parlamentnek ratifikálnia kell azokat a szankciókat, amelyeket alapvető jogok súlyos megsértése miatt vetnek ki egy adott tagállamra. Ennél jóval jelentősebb változtatásként az együttműködési eljárás alá tartozó területek nagy részét a Szerződés az együttdöntési eljárás hatálya alá helyezte. Ennek következtében az eljárást Amszterdam óta már csupán a monetáris unió témakörébe tartozó négy nem jelentős kérdésben alkalmazzák (Horváth Z. 2002 p.162.). Az Amszterdami Szerződés az együttdöntési eljárás alá tartozó területek számát a korábbi 15-ről

²⁴ A gyakorlatban a Parlament már közvetlen választása óta élt vizsgálóbizottságok összehívásának lehetőségével, a Maastrichti Szerződés ezt intézményesítette.

38-ra emelte. A Szerződés által az eljárás alá helyezett 23 területből 15 korábban az együttműködési, a konzultációs és a hozzájárulási eljárás hatálya alá tartozott, míg 8 az Amszterdami Szerződés által bevezetett, azaz az Unió hatáskörébe újonnan került terület volt. Ily módon a Parlament számára legtöbb lehetőséget nyújtó eljárás meghatározó döntéshozatali procedúra lett, amely az EP társjogalkotói státuszát nagyon jelentősen megerősítette (Horváth Z. 2002 p.167.). Azonban olyan fontos területeken, mint a mezőgazdaság vagy a bel- és igazságügyi együttműködés, a Parlament továbbra sem kapott valódi döntési szerepet. Az Amszterdami Szerződés rendelkezéseinek hatására – a mezőgazdasági és a versenypolitika kivételével – a Tanácsban minősített többségi szavazást igénylő területek az együttdöntési eljárás hatáskörébe kerültek. Négy területen ugyanakkor az együttdöntési eljárás egyhangú tanácsi döntéssel párosult. Az Amszterdam után kialakult elv szerint, ahol a Parlament ereje csekély, ott a Tanácsban a tagállamok teljes egyetértésére van szükség, és a Parlament ott kap szélesebb beleszólási és döntési lehetőséget, ahol a Tanácsban a minősített többségi szavazás érvényesül.

Az Amszterdami Szerződés fenti módosításai hatására a közösségi jogalkotást a konzultációs és az együttdöntési eljárások alkalmazása jellemzi, mivel az együttműködési eljárás hatálya alá tartozó területek száma igen csekély lett, valamint a hozzájárulási eljárás is csak néhány, nagyhorderejű kérdésben kerül alkalmazásra. Az Amszterdami Szerződés kiteljesítette a Maastrichti Szerződésben megkezdett folyamatot, és hatására – elsősorban az együttdöntési eljárás kiterjesztésének köszönhetően – a Parlament társjogalkotó szerepe rendkívüli módon megerősödött. Ennek mértékét a későbbi fejezetekben sorra kerülő elemzésekben részletesen kifejtem.

A Bizottság kinevezése területén a Maastrichti Szerződés révén szerzett parlamenti jogosítványt is tovább erősítette az Amszterdami Szerződés. A Szerződés szerint a tagállamok kormányai által a Bizottság elnökének jelölt személyt a Parlamentnek hivatalosan is jóvá kell hagynia, aki csak ezután kezdheti meg testületének összeállítását. Míg a Maastrichti Szerződés csupán arra adott lehetőséget, hogy a Parlament konzultáljon a tagállamokkal a Bizottság elnökének kijelölésében, addig az Amszterdami Szerződésben már jóváhagyási

joghoz jutott a Parlament. A Bizottság elnökének parlamenti jóváhagyása után kerül sor a többi biztos kijelölésére, akiket az EP egyenként hallgat meg. Ezt követően ugyanakkor a Parlament a Bizottság egészéről, és nem külön-külön az egyes jelöltekről szavazva hagyja jóvá a Bizottság összetételét. Az Amszterdami Szerződés értelmében tehát a Parlamentnek hivatalosan is szavaznia kell külön az elnökjelöltről, majd miután a Bizottság többi tagját is kinevezték, az egész testület jóváhagyásáról is külön dönt a Parlament. Ugyanakkor az EP továbbra sem utasíthat el egyes jelölteket, csak a testület egészét.

Mindent egybevetve az Amszterdami Szerződés egyértelműen folytatta a Maastrichti Szerződésben megkezdett – a Parlament hatásköreit bővítő – folyamatot, és azokat a lépéseket, amelyeket a Parlament szemszögéből félbehagyottnak lehetett tekinteni Maastricht után, az Amszterdami Szerződés továbbvitte és kiteljesítette. Az Amszterdami Szerződés intézményi nyertese minden kétséget kizárólag az Európai Parlament volt, a Tanács-Parlament-Bizottság háromszögben a Parlament helyzete jelentősen megerősödött.

1.3.8. A Nizzai Szerződés és az Európai Parlament

Az EU alapszerződéseit módosító „reform-szerződéseknek” – mint láttuk – mindig az egyik fő célja volt az EP szerepének erősítése. A költségvetési szerződések, az Egységes Okmány, a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés legfontosabb intézményi nyertese mindannyiszor az Európai Parlament volt. Sokan – de mindenekelőtt maga az EP – e folyamat további töretlen folytatását várták az új módosító szerződéstől, a Nizzai Szerződéstől is. A Nizzai Szerződés azonban nem váltotta be a Parlament reményeit, és bár intézményi súlyát valamelyest továbberősítette, ennek mértéke jócskán elmarad az Egységes Okmány, a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés során tapasztalt hatáskör-bővüléstől.

A Nizzai Szerződést előkészítő 2000. évi kormányközi konferencia feladata az volt, hogy az EU intézményrendszerét képessé tegye 12 új tagállam befogadására. Éppen ezért a tagállamok az 1999. júniusi kölni, majd a decemberi helsinki csúcson úgy döntöttek, hogy a kormányközi konferenciának azokkal a

kérdésekkel kell foglalkoznia, amelyek szigorúan összefüggnek a bővítés kérdésével, és amelyeket az Amszterdami Szerződés nem rendezett (ezek voltak az ún. „amszterdami maradékok”).

Az Európai Parlament ugyan megpróbálta elérni, hogy az IGC-n a napirendi pontokat kiszélesítsék, és ebben szövetségesre lelt az Európai Bizottságban, e törekvése azonban nem járt sikerrel. Mindkét közösségi intézmény szeretne volna, ha a kormányközi konferencián nagyívűbb, átfogóbb reformok születnek és a tagállamok nemcsak az amszterdami maradékok feletti „tűzoltó” munkára szorítkoznak. A tagállamok többsége azonban nem akart ebbe az irányba lépni és ragaszkodtak a szűkebb programhoz. Hamar eldőlt, hogy a 2000. évi IGC-n nem a Parlammal kapcsolatos kérdések kapnak központi figyelmet. Ez ugyanakkor nem lett volna sem meglepetés, sem vereség a Parlament szempontjából, hiszen a központi kérdések alapos reformjával (főként a minősített többség kiterjesztésével) nőhetett az EU közösségi jellege, amely által közvetetten a Parlament is erősödhetett. A Parlament ezért mindenekelőtt azt szeretne volna, hogy az amszterdami maradékokba integrálva tárgyaljanak meg számára fontos kérdéseket. Az EP elsősorban azt igyekezett elérni, hogy a Maastrichti és Amszterdami Szerződésekkel összhangban – a tanácsi minősített többség kiterjesztésével párhuzamosan – ismét növeljék társjogalkotói szerepét.

A kulcskérdés a Parlament számára társjogalkotói státuszának további megerősítése, a Tanáccsal való egyenjogúsításának folytatása volt. Ehhez a Parlament az együttdöntési eljárás további kiterjesztését, annak általános döntéshozatali eljárássá fejlődését kívánta elérni. A Parlament szeretne volna, hogy a minősített többség váljon az általános szavazási eljárássá a Tanácsban, és az egyhangúság (a nemzeti vétó) minimumra csökkentésével együtt a Parlament egyensúlyozó szerepét növeljék²⁵, így biztosítva, hogy az EU döntéshozatalában fennmaradjon a különböző érdekek lehető legszélesebb megjelenése. Ezt az elképzelést az Európai Bizottság is támogatta.²⁶ A Bizottság és a Parlament emellett az egyszerűség és az átláthatóság érdekében (az Amszterdam előtti

²⁵ Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference (14094/1999 – C5-0341/1999 – 1999/0825(CNS)) (A5-0018/2000)

kormányközi konferenciához hasonlóan) kezdeményezték az együttműködési eljárás eltörlését is. A Parlament emellett kérte, hogy hozzájárulási jogkörét terjesszék ki a Szerződés felülvizsgálatára, minden nemzetközi szerződésre, a saját forrásokat érintő döntésekre, valamint a Számvevőszék, a Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, illetve a Központi Bankok Európai Rendszerének működését vezető Igazgatótanács tagjainak kinevezésére is.

Az együttdöntési eljárás kiterjesztése logikus folytatása lett volna Maastrichtnak és Amszterdamnak, és ezért sokan – nemcsak a Parlament részéről – ezt természetes lépésnek tartották. A tagállamok többsége azonban a minősített többség kiterjesztésével nem érezte automatikusan szükségesnek a Parlament bevonását, és végül úgy döntöttek, hogy az együttdöntést nem teszik automatikussá a minősített többségi döntések esetében, sőt ezen automatizmust még azokon a területeken sem tartották szükségesnek, amelyek Nizzában kerültek a minősített többség hatálya alá. Végül a Nizzai Szerződés – ahogy arról az 1.1.6. pont alatt már szó esett – csak 5 területen volt hajlandó az együttdöntés bevezetésére azonnal (illetve a szociálpolitika területén bővíti az idevonatkozó részeket), míg a bel- és igazságügyek körébe tartozó öt egyéb területen azt későbbi időpontban teszi meg, és ezt a lehetőséget nyitva hagyja három szociálpolitikai kérdésben is (ezenél az együttdöntés bevezetéséhez a Tanács egyhangú döntésére van szükség). A Parlament ugyanakkor fontos eredményként könyvelhette el, hogy a megerősített együttműködések indításakor a hozzájárulási eljárás keretében az EP jóváhagyására lesz szükség minden olyan esetben, amikor a megerősített együttműködés olyan területen jön létre, ahol az együttdöntés van érvényben. A Parlament kérése ellenére nem vezették be ugyanakkor más területeken a hozzájárulási eljárást. Így kudarc volt Nizzában az EP számára, hogy nem kapott hozzájárulási jogkört a Számvevőszék, a Bíróság, az Elsőfokú Bíróság és az Európai Központi Bank igazgatótanácsi tagjai kinevezése terén, ami továbbra is a tagállamok hatásköre maradt. Ugyanakkor az Európai Parlament profitált az Európai Bírósággal kapcsolatos újításokból: azonos jogokat kapott a Tanáccsal, a Bizottsággal és a tagállamokkal a Bíróság véleményének kikérése terén, miután immár az EP is kérheti a Bíróság véleményét egyes, nemzetközi

²⁶ European Commission: COM (2000) 34. Adapting the institutions to make a success of enlargement. (26/01/2000)

megállapodásokkal kapcsolatos kérdésekben (300. cikk) arról, hogy a szóban forgó egyezmény összhangban van-e a Szerződések rendelkezéseivel. A döntéshozatali eljárások tekintetében negatívum a Parlament szempontjából, hogy a Nizzai Szerződésben nem döntöttek az együttműködési eljárás megszüntetéséről. A Parlament azzal számolt, hogy a gazdasági és monetáris uniót érintő négy kérdést – ahol még alkalmazzák ezt az eljárást – átteszik az együttdöntés alá. A tagállamok azonban nem hozták meg e döntést, változatlanul hagyva az együttműködés alkalmazását, amely így továbbra is bonyolítja a döntéshozatal átláthatóságát.

Összességében a Nizzai Szerződést az Európai Parlament szempontjából nem lehet egyértelmű sikerként értékelni. Bár a Szerződés a korábbi módosító szerződésekhez hasonlóan továbbberősítette az EP hatásköreit, az közel sem olyan lendülettel történt, mint a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés esetében. A Maastrichti és Amszterdami Szerződések egyik fő eredményének sokan azt tekintették, hogy az együttdöntési eljárás bevezetésével, illetve kiterjesztésével megerősítették az Európai Parlament döntéshozói szerepét, és ezáltal demokratikusabbá tették az Unió döntéshozatalát. Éppen ezért várni lehetett, hogy a Nizzai Szerződés is továbbviszi ezt a folyamatot, és az együttdöntési eljárás további lendületes kiterjesztésével a Parlament Tanács mellett elfoglalt társjogalkotói szerepét még inkább megerősíti. Ez ugyan bizonyos mértékig megtörtént, de Maastricht és Amsterdam felívelő trendje megtört. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy Nizza túl közel volt Amszterdamhoz (az Amszterdami Szerződés csak 1999. május 1-én lépett hatályba), és még nem lehetett egyértelműen megítélni, hogy a Parlament Amszterdamban nyert kompetencia-bővülése milyen hatással van az EU döntéshozatali rendszerére. Másrészt viszont annak a következménye, hogy a 2000-es IGC-vel párhuzamosan egyre erőteljesebben merült fel az Unió mélyreható intézményi reformjának igénye, amely végül odavezetett, hogy a tagállamok elhatározták, 2004-ben újabb kormányközi konferenciát tartanak, és ennek az újabb IGC-nek lesz a feladata az EU átfogó, hosszabb távra szóló reformjának lefektetése, akár egy föderatívabb struktúra kialakításával. E folyamat pedig akár az intézmények működésének, hatáskörének, jellegének gyökeres átalakítását is maga után vonhatja. Elsősorban emiatt a Nizzai

Szerződéssel a tagállamok nem kívánták az Európai Parlamentet a jelenleginél alapvetően erősebb kiinduló pozícióba hozni. A 2004-es IGC-vel összefüggésben az Unió jövőjéről 2001-ben megkezdődött és 2002-ben az Európai Konventben folytatódott vita²⁷ pedig már igazolta, hogy a tagállamok között jelentős nézetkülönbségek vannak és lesznek a tekintetben, hogy milyen is legyen a leendő Európai Parlament szerepe, hogyan álljon össze a testület, milyen viszonya legyen a nemzeti parlamentekhez és a tagállamok kormányaihoz. Egy biztos, az Európai Parlament intézményi fejlődésében Nizza csak egy kisebb állomás volt, és a testület szerepe, hatásköre a következő évtizedben, nagyrészt az EU bővítésével és ehhez kapcsolódóan a 2004-es kormányközi konferenciával összefüggésben, jelentősen módosulhat (Horváth Z. 2001). E változások ugyanakkor minden bizonnyal az EP további erősödését fogják jelenteni.

²⁷ A Konventnek az EP döntéshozatali szerepével kapcsolatos első érdemi javaslatairól részletesen lesz szó a 3.3.5 fejezetpontban.

2. FEJEZET: Az Európai Parlament politikaalakító szerepe az EU döntéshozatalában

Ebben a fejezetben áttekintem az Európai Parlamentnek a közösségi döntéshozatalban elfoglalt politikaalakító szerepét. Minderre azért van szükség, hogy az értekezés további részében – immár kizárólag az együttdöntési eljárást vizsgálva – el tudjam helyezni az együttdöntés szerepét, jelentőségét az EP politikaalakító fellépésének egészében.

A fejezet elején ismertetem, hogy milyen funkciói vannak az Európai Parlamentnek, és milyen kategóriák szerint sorolhatjuk be funkcióit. Ennek során kiemelem politikaalakító funkcióját. A funkciók besorolása után bemutatom, hogy az EP hogyan, milyen eljárások keretében vesz részt a közösségi döntéshozatalban. Ezt követően áttekintem a bizottsági végrehajtói döntések ellenőrzésében (a komitológiában) játszott szerepét, és annak korlátait. Majd részletesen megvizsgálom, hogy az EP milyen politikaalakító hatáskörökkel rendelkezik az egyes politikai területeken.

2.1. Az Európai Parlament funkciói

Az Európai Parlament számos szempontból hasonlatos a nemzeti törvényhozásokhoz, azonban az EU politikai rendszerének sajátos sui generis jellegéből²⁸ adódóan a testület csak nehezen hasonlítható össze a tagállamok parlamentjeivel, így az EP esetében a nemzeti parlamenteknél alkalmazott funkció-besorolások sem használhatók teljes mértékben.

A klasszikus parlamenti funkciók leírását a XIX. században Walter Bagehot a brit alsóház vizsgálata alapján adta meg. Eszerint a klasszikus westminsteri modellben a House of Commons öt funkcióval (kinevezési-választási, érdekkifejező, tanító, tájékoztató, törvényhozó) rendelkezett (Bagehot 1867). A modern parlamentáris rendszerekben természetesen átalakultak a parlamentek funkciói. A szakirodalom

²⁸ Az EU intézményi jellegének, politikai rendszerének egyediségéről az 5. fejezetben részletesen lesz szó.

a legfontosabbak között említi a törvényhozást, a kormányzat ellenőrzését, a politikai vezetők, tisztségviselők rekrutációját, szelekcióját és a legitimációs funkciót (Körösenyi 1998 p.284; Petrétai 1999 pp.15-17; Ágh 1999 p.31). Emellett a képviseleti funkciót, a politikai nyilvánosság biztosítását (Körösenyi 1998 p.284.; Petrétai 1999 pp.15-17), a szocializációs funkciót (Ágh 1999 p.31; Petrétai 1996 p.15-17), illetve a kormányalakítási funkciót (Körösenyi 1998 p.284) szokták még kiemelni.

A modern parlamentáris rendszerekre vonatkozó hagyományos besorolás azonban nem adhat teljesen kielégítő választ az EP jellemzésére, ezért az EU intézményrendszerével foglalkozó szakirodalom – adaptálva a nemzeti parlamentek funkció-besorolását – olyan osztályzást állított fel, amely megfelel az EK/EU sajátos politikai rendszerének.

Az Európai Parlament működésének, funkcióinak mélyebb elemzése csupán a közvetlen választás bevezetését követően indult el a szakirodalomban. A közvetlen választás révén ugyanis az addig a tagállami parlamentek delegátusaiból felálló testületből az európai polgárok által közvetlenül választott parlament jött létre, amely kiváltotta az Európai Közösségek intézményrendszerét tanulmányozó szakemberek fokozottabb érdeklődését.

Az Európai Parlament funkcióinak meghatározására számos kategorizálás jött létre. Az első besorolás még a Parlament hatáskörbővülési folyamatát elindító Egységes Európai Okmány létrejötte előtti időszakban született (Bourguignon-Wittke et al. 1985). A tanulmány három funkciót (politikaalakító funkció, rendszerfejlesztési funkció, kölcsönhatási funkció) különített el az EP-nek az Európai Közösségek intézményrendszerében betöltött szerepének jellemzésére.

- politikaalakító funkció: A kezdeményezés joga, a döntéshozatalban való részvétel, az ellenőrzés gyakorlása.
- rendszerfejlesztési funkció: Az EP tevékenységének hatása az Európai Közösségek működésére, a Közösségek és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra, a közösségi döntéshozatali folyamat intézményi felépítésére. Ez a funkció végeredményben azt mutatja meg, hogy a Parlament milyen célokat tűz ki, és milyen eredményeket ér el saját

intézményi szerepének erősítését, illetve a közösségi rendszer alapvető elemeinek alkotmányos reformját illetően.

- kölcsönhatási funkció: A választókkal és a különböző érdekcsoportokkal való kapcsolatot jelenti. Arra vonatozik, hogy az EP mennyire tudja ellátni az érdekartikulálást és –aggregálást, valamint a választók mobilizálását saját politikáinak támogatására.

Ez az osztályozás mind a mai napig alapja az EP funkcióit meghatározó klasszifikációnak. A későbbi osztályozásokban a három alapfunkció nem mindegyike kerül meghatározásra, továbbá új funkciók jelennek meg, ugyanis az eredeti funkciók bizonyos részelemeinek jelentősége az EP hatásköri fejlődése következtében megnövekedett, és így önálló funkciókká alakultak. Ez figyelhető meg például az eredetileg a politikaalakító funkció részét alkotó ellenőrzési szereppel, amely később az EP ellenőrzői jogosítványainak szélesedésével önálló funkcióként kerül meghatározásra a szakirodalomban.

Az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződés életbe lépésével jelentősen kiszélesedtek a Parlament jogai és hatáskörei az EK/EU intézményrendszerében. Ezzel egyidejűleg a szakirodalomban is megváltozott a funkciók osztályozása és értékelése.

Wessels és Diedrichs (1997) elemzésében még a funkciók korábbi, hármas felosztása érvényesül, azonban egyes funkciók új elemmel gazdagodtak.

- politikaalakító funkció: Az EP által gyakorolt befolyás a Tanáccsal és a Bizottsággal folytatott kapcsolatrendszerben. A döntések előkészítésében, meghozatalában, végrehajtásában, ellenőrzésében való részvétel képessége. A funkció a Maastrichti Szerződésnek köszönhetően bővült ki a kinevezési-választási feladattal, amely főként a Bizottság beiktatása terén szerzett parlamenti jogosítványokra utal.
- rendszerfejlesztési funkció: az alapvető döntések meghozatalában, illetve az EU politikai rendszere funkcionális, szektorális és földrajzi szegmensének alakításában történő részvétel képessége.
- kölcsönhatási funkció: Az európai közvéleménnyel, polgárokkal való kapcsolat, amely a Parlament azon képességére utal, hogy a közvélemény

érzékelje, elismerje és támogassa tevékenységét. A Maastrichti Szerződés révén annyiban erősödött ez a funkció, hogy a Maastricht által megalkotott ombudsmani tisztséget ellátó személy megválasztása a Parlament feladata lett.

Maurer (1999)²⁹ felosztásában már négy funkció (politikaalakító, ellenőrző, kinevezési-választási, rendszerfejlesztési) szerepel. Új funkcióként kerül meghatározásra az ellenőrzés és a kinevezés-választás, amelyek a korábbi osztályozások során a politikaalakító funkció részeként szerepeltek, míg a kölcsönhatási funkció eltűnt a felosztásból.

- politikaalakító funkció: Az EP-nek a közösségi jogszabályok előkészítésében, elfogadásában, végrehajtásában és ellenőrzésében meglévő befolyása. Továbbá ide sorolható a választási rendszer szabályozása, a közösségi költségvetés, és a harmadik féllel kötött szerződések terén élvezett parlamenti szerep.
- ellenőrzési funkció: A már önálló funkcióként meghatározásra kerülő feladat az EU más intézményeinek elszámoltatására vonatkozó parlamenti jogra és kötelezettségre vonatkozik. A Parlament igazolja a költségvetés elszámolását az Európai Bizottság felé, illetve más kevésbé látványos ellenőrzési tevékenységet is ellát (szóbeli és írásbeli kérdéseket intézhet a Bizottságnak és a Tanácsnak, meghallgathatja a biztosokat és a nemzeti minisztereket a parlamenti bizottságokban, közmeghallgatásokat tarthat, vizsgálóbizottságokat állíthat fel, a Tanács elnökével megvitathatja az EU helyzetét).
- Kinevezési-választási funkció: A korábbi osztályozásokban ez a feladat még nem kapta meg az önálló funkció rangját, azonban a Parlament ezen a téren megszerzett új hatáskörei indokoltá tették a külön besorolást. Az Európai Bizottság kinevezése terén szerzett jogosítványt ugyanis az Amszterdami Szerződés tovább erősítette. Emellett az Európai Ombudsman megválasztása a Parlament joga, illetve más közösségi intézmények (pl. Európai Központi Bank, Európai Számvevőszék)

²⁹ In: European Parliament [1999]: (Co)-Governing after Maastricht. Working Paper POLI104. Luxembourg.

személyi összetételének meghatározásában is konzultációs szereppel bír a Parlament.

- rendszerfejlesztési funkció: Az EP-nek az EU alkotmányos rendszerének alakítására irányuló törekvése, amihez az intézményi reformokra vonatkozó javaslatai, illetve saját belső szabályzatának használata, valamint az intézményközi egyezmények kötése tartozik.

Neunreither (1999) az EP szerepének feltérképezésére már hat funkciót (ellenőrzés, jogalkotás, kinevezés-választás, költségvetési, rendszerfejlesztési, kölcsönhatási) állított fel. A korábbi osztályozásokhoz képest új, önálló funkcióként jelenik meg a jogalkotási és a költségvetési szerep. Ebben a beosztásban külön politikaalakító funkció nem szerepel, mivel az az ellenőrzési, a jogalkotási, a kinevezési-választási és a költségvetési feladatokra tagolódik. Az EP kezdeti időszakban meghatározott funkciói közül viszont megmaradt a rendszerfejlesztési és a kölcsönhatási funkció.

Bár vannak olyan felosztások, amelyek tágabban értelmezik a politikaalakítást, így például annak részeként kezelik a kinevezési-választási, valamint az ellenőrzési funkciót is, értekezésemben a politikaalakítást ennél szűkebben értelmezem és kifejezetten a közösségi politikákra irányuló lényegében szabályozó és disztributív feladatokat sorolom ide. Osztályozásomban a jogalkotási és a költségvetési feladatok nem szerepelnek önálló funkcióként, mint Neunreither felsorolásában, hanem a politikaalakító funkció részét alkotják.

Lényegében besorolásomhoz leginkább a Maurer által kidolgozott négyfunkciós osztályozás ad támpontot, azzal a kiegészítéssel, hogy saját felosztásomban ötödik funkcióként helyet kap a kölcsönhatási funkció is. Azért tartom fontosnak a közvéleménnyel és az állampolgárokkal való kapcsolatra vonatkozó funkció szerepeltetését, mert a demokratikus deficit problémájának megoldását, illetve a közösségi döntéshozatal átláthatóságának növelését az Európai Parlament egyik kiemelt feladatának tartja.

Mindezek alapján öt fő funkciócsoportot különítek el, amelyek a következők:

- a) **Politikaalakító funkció:** Az EP részvétele a közösségi politikákkal kapcsolatos mindenfajta döntéshozatali folyamatban. Ebbe mindenekelőtt beleértem a közösségi jogszabályok elfogadásban, végrehajtásban és ellenőrzésében játszott jogalkotói, döntéshozói, befolyásoló, illetve kezdeményező szerepét, valamint a közös költségvetés elfogadásában meglévő feladatait.
- b) **Ellenőrző/felügyeleti funkciók:** Ide tartoznak az EP mindenféle felügyeleti jogai, amelyek révén bizonyos kérdésekben, esetekben elszámoltathat egyéb közösségi intézményeket. Kulcsfontosságú a Bizottság feletti kontroll gyakorlása, amelybe a testület felosztatásának lehetősége is beletartozik. A Parlament a Tanácsnak és a Bizottságnak is tehet fel kérdéseket és az Európai Számvevőszék, valamint az Európai Ombudsman is a testületnek tesz jelentést.
- c) **Kinevezési (választási) funkció:** Korábbi elemzések e funkciót többször a politikaalakító feladatok között tárgyalták. Miután azonban Maastricht óta megerősödött az EP szerepe más közösségi intézmények tagjainak kinevezésében (mindenekelőtt a Bizottság relációjában), véleményem szerint célszerű külön kategóriában vizsgálni e funkciót. (Ez nemcsak a Bizottság kijelölésében játszott szerep miatt indokolt, hiszen az Európai Ombudsman megválasztása például egyedül az EP joga.)
- d) **Rendszerfejlesztési funkció:** Az EP azon törekvéseire, kezdeményezéseire utal, amelyek célja az EU alkotmányos rendszerének alakítása (pl. intézményi reformokra tett javaslatok). De ide tartoznak azok az eszközök is, amelyek révén az EP nemcsak javaslatokat tesz, de maga is alakítja az EU intézményrendszerét (pl. saját működési szabályzatának módosítása, vagy intézményközi egyezmények kötése a Bizottsággal és/vagy a Tanáccsal).
- e) **Kölcsönhatási funkció:** A közvéleménnyel, az állampolgárokkal való kapcsolatot testesíti meg, arra a képességére vonatkozik, hogy fellépését a közvélemény érzékeli, értékeli, támogatja.

A felsorolt funkciók közül disszertációmban kizárólag az EP politikaalakító szerepével foglalkozom, és azt vizsgálom, hogyan nőtt az EP befolyása a

közösségi politikák alakításában az együttdöntési eljárás alkalmazásával, azaz az EP társjogalkotóvá válásával.

2.2. Az EP politikaalakító funkciója a közösségi³⁰ döntéshozatali eljárásokban

Az Európai Unió sajátos intézményrendszeréből következően egyedülálló döntéshozatali mechanizmus fejlődött ki. Míg azonban a közösségi intézményi struktúra viszonylag állandónak bizonyult, a döntéshozatal rendszerét az utóbbi másfél évtized alatt négyszer³¹ is módosították. Ennek három meghatározó oka volt. Egyrészt a Közösségek kompetenciájának növekedése egyre intenzívebb jogalkotást követelt, ami a döntéshozatal módosítását, dinamikusabbá tételét ösztönözte. Másrészt a többszöri bővülések következtében a hat tagállamra tervezett szisztéma bizonyos esetekben nehézkesen működött kilenc, tizenkettő, majd tizenöt taggal. Harmadrészt (jelen értekezés szempontjából legfontosabb tényezőként) az egyes szervek – mindenekelőtt az Európai Parlament – intézményi fejlődése kívánta meg a döntési mechanizmus átalakítását. A sorozatos változtatások ellenére ugyanakkor sohasem egyszerűsödött a közösségi döntéshozatal, bár hatékonysága és gyorsasága határozottan fejlődött. A tagállamok között kiizzadott kompromisszumok eredményeként többször átalakított közösségi döntéshozatal egy igen összetett és a kívülálló számára nehezen átlátható, ráadásul az állandó átalakítások ellenére is olykor nehézkes rendszerként működik. A döntéshozatal bonyolultsága részben annak az adottságnak köszönhető, hogy az Európai Unióban nem egyszerűen 15 tagállam

³⁰ Ebben a fejezetpontban nem vizsgálom az EP második és harmadik pillérben lévő döntéshozatali jogköreinek menetét, miután a 2.4. fejezetpont során mind a közös kül- és biztonságpolitika (második pillér), mind a rendőrségi és bünygyi együttműködés (harmadik pillér) döntéshozatalának menetét – a vonatkozó területeknél meglévő parlamenti hatáskörökkel együtt – ismertetem. Annyit azonban célszerű itt leszögezni, hogy az EP politikaalakító szerepének vizsgálata szempontjából a második és harmadik pilléres döntéshozatal jelentőségét alapvetően csökkentti, hogy, mint kormányközi pillérek ezekben a közösségi intézmények szerepe, így a Parlamenté is erősen korlátozott, csupán konzultatív jellegű. A tagállamok ezeken, a nemzeti szuverenitás szempontjából meghatározó jelentőségű területeken egyelőre nem voltak hajlandóak politikaalakító szerepet adni az EP-nek.

³¹ Az 1987. január 1-én hatályba lépett Egységes Okmánnyal, az 1993. november 1-én életbe lépett Maastrichti Szerződéssel, az 1999. január 1-én hatályba helyezett Amszterdami Szerződéssel, továbbá a 2001. február 26-án aláírt Nizzai Szerződéssel.

nemzeti érdekeit kell összeegyeztetni, hanem a döntéseknek tükröznie kell (a Bizottság által megjelenített) közösségi érdekeket és figyelembe kell vennie a (Parlament által képviselt) állampolgári érdekeket is; továbbá számos egyéb közösségi intézmény (főként a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság) és lobby-csoport is megpróbálja befolyásolni saját szempontjai szerint a döntéseket. A döntéshozatal bonyolultsága ugyanakkor elsősorban abból fakad, hogy nincs egyetlen uniformizált döntéshozatali mechanizmus, mivel az Európai Parlamentet az egyes területeken nem egyformán vonják be a politikák alakításába. A Parlamentet ugyanis egyes kérdésekben elég csak informálni, más kérdésekben a testület ugyanakkor a Tanáccsal egyenrangú jogalkotóként működik közre. Amiatt, hogy az EU intézményrendszerében az Európai Parlament egy folyamatosan változó (kompetenciákkal bővülő), végleges formát nem öltött szerv, döntésekbe való bevonásának mértéke szerint eltérő döntéshozatali eljárások alakultak ki. (Horváth Z. 2002 pp.143-144.)

Összességében a Parlament bevonásának mértéke szerint – annak ellenére, hogy a legutóbbi két módosító szerződés, az Amszterdami és a Nizzai is célul tűzték ki a döntéshozatali rendszer egyszerűsítését – lényegében hét elkülöníthető eljárással születhetnek döntések. Ennél azért annyiban egyszerűbb a helyzet, hogy a közösségi jogalkotás négy eljáráson (a konzultációs, az együttműködési, a hozzájárulási és az együttdöntési eljáráson) keresztül valósul meg. A jogalkotási eljárások mellett két eljárást (információs, költségvetési) jól körülhatárolt döntéseknél, egyet (egyeztetési) pedig szinte alig, illetve a gyakorlatban már nem alkalmaznak. Tovább egyszerűsíti a képet, hogy a jogalkotási eljárások közül az együttműködési eljárás alkalmazása csak néhány, a gazdasági és monetáris unióval összefüggő területre szűkül, míg a hozzájárulás is ritkán, néhány nagyhorderejű kérdésben használt eljárás. Mindezek eredményeként ma alapvetően a konzultációs és az együttdöntési eljárások alkalmazása jellemzi a közösségi jogalkotást. (Horváth Z. 2002 p.159)

Mivel meglehetősen ad hoc alapon (a szerződés-módosításokkor a tagállamok aktuális politikai akaratának függvényeként) dőlt el, hogy mikor mely területen, melyik eljárást kell alkalmazni, a kívülálló számára nehezen áttekinthető az EP befolyásának mértéke. Arról, hogy mely esetben melyik döntéshozatali eljárást

alkalmazzák – a tanácsi szavazási eljárás (minősített többségi vagy egyhangú) meghatározásával együtt – a Szerződés szövege minden egyes területen pontosan rendelkezik. A Parlament területekre lebontott hatásköreit a 2.4. alfejezetben mutatom be, míg a közösségi területek jogalkotási eljárások szerinti bontását az 2. számú Függelék foglalja magába.

Az alábbiakban összefoglalom a döntéshozatali eljárások menetét és fő jellemzőit. Az együttdöntésről itt csak röviden szólok, hiszen a 3. fejezet kifejezett célja az eljárás átfogó leírása.

2.2.1. A konzultációs eljárás

Az Egységes Okmány bevezetéséig a konzultációs eljárás számított lényegében az egyetlen jogalkotási eljárásnak. A hozzájárulási, az együttműködési és az együttdöntési eljárás térnyerésével alkalmazási területe ugyan csökkent, de az együttdöntés mellett még mindig a fő jogalkotási eljárásnak számít. A konzultációs eljárás jelentősége, hogy általa ma már a jogalkotási kezdeményezések lényegében mindegyike átmegy a Parlamenten is, ami igazolja az EP súlyának megerősödését. Meg kell jegyezni, hogy a Szerződés nem követeli meg minden esetben a Parlament bevonását. Azonban a Tanács már a hatvanas években vállalta, hogy minden fontosabb kérdésben hajlandó konzultálni a Parlamenttel, és a hetvenes évek közepe óta gyakorlatilag már minden – a technikai és átmeneti javaslatokon kívüli – jogalkotási kérdésben konzultál a testülettel.³²

Bár a konzultáció során a legkisebb a Parlament érdekérvényesítő ereje, ez mégsem elhanyagolható. Az eljárás lényege ugyanis, hogy a Tanács csak a Parlament véleményének beszerzése után dönthet. A Parlament véleményét ugyan a Tanácsnak nem kell figyelembe vennie, de (az Európai Bíróság *Isoglucose* ügyben hozott döntése³³ alapján) annak hiányában sem hozhat döntést. annak

³² 1960-ban vállalta először a Tanács, hogy „minden fontosabb” problémát érintő jogalkotási kérdésben önként konzultál a Parlamenttel. 1964-ben pedig már megszüntette a „fontos” kitélt is, így gyakorlatilag minden, a Szerződésben konzultációs eljárás alá nem vont területen is konzultál az EP-vel (Corbett et al pp.176-177).

³³ Lásd még 1.1.2. és 1.3.4. alfejezetekben.

hiányában sem hozhat döntést. Ezt kihasználva a Parlament, ha nem ért egyet egy javaslattal, illetve annak részleteivel, akkor véleménynyilvánításának elhúzásával egy ideig megakadályozhatja a döntést. A végtelenségig azért nem húzhatja a Parlament véleményének kiadását, ugyanis a Szerződés előírja a Parlament számára, hogy jóhiszeműen kell együttműködni a Tanáccsal. A Parlament így végül elérheti – elsősorban olyan ügyekben, ahol gyors döntés szükséges – hogy módosító javaslatait figyelembe véve, a Bizottság átdolgozza az eredeti javaslatot, és a Parlament csak a számára elfogadható verzió elkészülte után bocsátja véleményét a Tanács rendelkezésére. A Parlament ezt technikailag úgy bonyolítja, hogy először csak a módosító indítványairól szavaz, amelyeket eljuttat a Bizottság számára. Az egész jogszabály-kezdeményezésről pedig akkor fogadja el véleményét, ha a Bizottság a Parlament módosító javaslatait beépítette abba. A Tanács pedig így csak ezt követően – a Parlament véleményének birtokában – dönthet. Mindennek az is jelentősége, hogy amennyiben a Bizottság elfogadja a Parlament módosításait, onnantól kezdve azok bizottsági javaslatnak is tekintendők, amelyeket viszont a Tanács már csak egyhangúan utasíthat el. A gyakorlatban a Bizottság általában (az esetek háromnegyedében) hajlandó beépíteni a parlamenti módosításokat. A Tanács ennél sokkal kevésbé elfogadó, csak az esetek jóval kevesebb, mint felében támogatja a Parlament indítványait. Ez annak is köszönhető, hogy a Parlament véleményének megismerése előtt – a parlamenti vitával lényegében párhuzamosan – már megkezdődik a tanácsi vita, és amennyiben a tagállamok megegyezésre jutnak, a sokszor nehezen kiizzadott kompromisszumok miatt – a Parlament indítványai kedvéért – már nem szívesen nyitják meg újra az egyszer már lezárt tárgyalásokat.³⁴ Mivel a konzultációs eljárás gyakran párosul a Tanácsban egyhangú döntéshozatallal, ez is nehezíti, hogy a Parlament véleménye beépítésre kerüljön a 15 tagállam által egyszer már nehezen kialakított megállapodásba.³⁵ Ennek ellenére a Parlament más eljárásoknál meglévő társdöntéshozói szerepének növekedésével párhuzamosan a konzultációs eljárásnál is erősödtek alkupozíciói, miután a tagállamok igyekeznek

³⁴ Abban az esetben azonban, ha a Parlament véleményének kiadása után – a tanácsi vita következményeként – jelentősen módosulna a jogszabály-kezdeményezés tartalma, akkor ismét konzultálni kell a Parlamenttel.

³⁵ Korábban a konzultáció általában konszenzuszos tanácsi döntéssel járt együtt; és annak ellenére, hogy a Nizzai Szerződés mintegy 30 területre kiterjeszti a minősített többségi szavazást – és ezek nagy része a konzultációs eljárás alá esik – a konzultációs esetek nagy hányada továbbra is egyhangú tanácsi döntéshozatallal párosul.

jobban figyelembe venni a testület álláspontját, hogy később ez is könnyítse a megegyezést olyan területeken (együttdöntés, hozzájárulás), ahol ez elengedhetetlen. (Horváth Z. 2002 pp.160-161.)

2.2.2. Az együttműködési eljárás

Az Egységes Okmány vezette be az együttműködési eljárást, amelynek révén a Parlament a konzultációnál jóval erősebb beleszólási lehetőséget kapott, ugyanakkor a szó szoros értelmében még nem vált jogalkotóvá. Bevezetése 1987-ben még nagy előrelépésnek számított a Parlament számára. Az együttműködés során ugyanis a Parlament azt a jogkört kapta meg – a konzultációhoz képest – hogy véleményének kiadását követően a Tanácstól ún. második olvasatra visszaérkezik hozzá a jogszabálytervezet, immár a Tanács véleményével (ezt hívják közös álláspontnak) bővítve. A Parlamentnek ekkor három lehetősége van:

1. Ha elfogadja a Tanács közös álláspontját, a Tanácsnak már csak meg kell erősítenie korábbi döntését.
2. Ha elutasítja a közös álláspontot, a Tanács csak egyhangúan fogadhatja el azt.
3. Ha a második olvasatban módosításokat javasol, akkor innentől ugyanaz a helyzet, mint a konzultációnál, hogy igazából a Bizottság támogatása esetén van súlya a Parlament módosításának, mert ennek megléte esetén csak egyhangúlag tudja azt elutasítani a Tanács. Ebből fakadóan a 2. pontban rejlő lehetőség erősíti igazán a Parlamentet ebben az eljárásban a konzultációhoz képest, ugyanis a Tanácsnak saját véleménye kialakításánál számolnia kell azzal, hogyha nem sok elemet emel be a Parlament első körben tett javaslatai közül, akkor az EP elutasíthatja a Tanács közös álláspontját, és ebben az esetben a Tanács már csak egyhangúlag tudja elfogadni a közös álláspontot, azaz az új jogszabályt. A Parlament tehát, ha ebben az eljárásban még nem is egyenrangú partnere a Tanácsnak, ugyanakkor erejét mutatja, hogyha az első olvasatban képes megnyerni egyetlen tagállam támogatását, akkor a közös álláspont elutasításával már felvállalhatja azt, hogy vagy elfogadják javaslatát, vagy az egész jogszabályt vissza kell vonni. Ha ugyanakkor a második olvasatban ismét módosításokat javasolna, akkor lényegében a konzultációs eljárásban gyakorolt hatásköreihez jut vissza. Az együttműködés jelentőségét általában abban szokás megjelölni, hogy általa a Parlament módosító indítványai révén

témakijelölővé (agenda setting) válik (Tsebelis 1995) (hiszen javaslatok napirendre kerülnek), bár nem rendelkezik döntési szereppel, vagy vétóval.

Az együttműködési eljárás jelentősége azonban az Amszterdami Szerződés következtében minimálisra csökkent, mivel alkalmazási területeinek nagy része a Szerződés rendelkezéseinek értelmében átkerült az együttdöntési eljárás alá. Amszterdam óta csak a Gazdasági és Monetáris Unió négy nem túl jelentős kérdésében alkalmazzák az Egységes Okmány idején még mérföldkőnek tekintett eljárást. (Horváth Z. 2002 pp.162-163.)

2.2.3. A hozzájárulási eljárás

A hozzájárulási eljárás, amelyet az Egységes Okmány vezetett be, lényegében vétójogot jelent a Parlament számára a Szerződések által ebbe a körbe utalt néhány – általában az Unió fejlődése szempontjából kiemelt fontosságú – terület esetében. E döntési procedúránál egy adott kérdés elfogadásához a Parlament egyetértése szükséges a Tanács döntése előtt. Az eljárás során ugyanakkor a Parlament nem élhet módosításokkal. Amennyiben a Parlament nemet mond adott javaslatra, az nem is kerülhet szavazásra a Tanács elé.

A hozzájárulási eljárás nem egy szokványos jogalkotási procedúra, azt néhány nagyjelentőségű döntésnél, összesen hat (Nizza után hét) területen alkalmazzák (pl. csatlakozási szerződések, kiemelkedő nemzetközi egyezmények, európai választási rendszer elfogadása stb.).

A hozzájárulás intézményének két formája ismert. Általában a jóváhagyáshoz elég a jelenlévő képviselők többségének igen szavazata, az egyszerű többség. Három esetben – a csatlakozási szerződéseknel, az alapvető jogok súlyos megsértése kockázatának megállapításakor (a Nizzai Szerződés után), valamint az európai választási rendszer egységesítésével kapcsolatos döntéseknél – azonban a jóváhagyáshoz abszolút többség, azaz az összes képviselő több mint felének támogatása szükséges.

A hozzájárulás igen erős döntési jogkört biztosít a Parlament számára, mivel nélküle a Szerződések által ide utalt területek esetében nem születhet döntés. Ugyanakkor meglehetősen negatív hatású jogkör ez, mivel a Parlament nem javasolhat módosításokat az elé terjesztett tervezetekhez, csak elfogadhatja vagy elutasíthatja azokat. Ez a vétójogot jelentő igen-nem választási lehetőség pedig komoly terhet jelent a testület számára, tekintetbe véve, hogy egyetértése megkerülhetetlen, viszont negatív válasz esetén egyedül kell vállalnia annak politikai felelősségét. Az EP ezért – mivel nem kíván elutasító szerepben feltűnni – módosító-indítványi jogkör hiányában úgy próbálja érvényesíteni álláspontját, hogy előzetes határozatokban, nyilatkozatokban hozza a tagállamok és a Bizottság tudomására azokat a szempontokat, amelyeket hozzájárulásához fontosnak tart. Így tulajdonképpen a Bizottságnak, illetve a tagállamoknak van módjuk arra, hogy a Parlament kiemelt követeléseit beépíthessék a Parlament elé kerülő szövegbe. Egyes nemzetközi megállapodásoknál (társulási egyezményeknél) e módszerrel a Parlament például több ízben sikerrel elérte, hogy adott partner országgal szemben a megállapodás megkötésekor figyelembe vegyék emberi jogokra vonatkozó követeléseit, amelyeket hozzájárulása feltételül szabott. (Horváth Z. 2002 pp.165-166.)

2.2.4. Az együttdöntési eljárás

Mivel az együttdöntési eljárás vizsgálata képezi az értekezés témakörét, azzal a további fejezetek részletesen foglalkoznak. Így itt ebben a fejezetpontban nem vesszem végig az eljárás menetét, alkalmazási körét, egyéb összefüggéseit, inkább csak a többi döntéshozatali eljárástól való eltérését, bevezetésének jelentőségét hangsúlyozom.

Az együttdöntési eljárást a Maastrichti Szerződés vezette be 15 közösségi területen. Súlya az Amszterdami Szerződéssel nagyban megnőtt, mivel a Szerződés újabb 23 területre³⁶ terjesztette ki alkalmazási körét és ezzel nemcsak meghatározó eljárás lett, de a Parlament társjogalkotói státuszát is megerősítette. A Nizzai Szerződés újabb 5 területen vezeti be a Parlament együttdöntési

jogkörét, illetve további 5 első pilléres bel- és igazságügyi kérdésben, illetve egyes szociálpolitikai részterületeken lehetővé teszi, hogy a Tanács döntése értelmében későbbi időpontban további területek kerüljenek együttdöntés alá.

Az együttdöntési eljárás bevezetése és kiterjesztése kiemelkedő jelentőséggel bír az Európai Unió intézményi fejlődésében. Igazából ugyanis az együttdöntéssel vált a Parlament a Tanács mellett társjogalkotó intézménnyé, és mivel az együttdöntés alkalmazási területe folyamatosan bővült, a Parlament döntéshozó szerepe is egyre markánsabbá vált. Az együttdöntés bevezetése az Európai Parlament fejlődése szempontjából csak a közvetlen választás bevezetésének jelentőségéhez mérhető. Általa vált a Parlament olyan közösségi intézménnyé, amely döntéseivel érzékelhetővé vált az Unió állampolgárai számára. Bár az együttdöntés során is más intézményekkel (elsősorban a Tanáccsal, másodsorban a Bizottsággal) egyezkedve hoz döntéseket a Parlament, de ebben az eljárásban már saját elképzeléseit úgy tudja közvetlenül megjeleníteni a döntéshozatal folyamatában, hogy a végső döntésben ki is tudja kényszeríteni azok beemelését.

Az együttdöntés jelentősége, hogy ötvözi a hozzájárulási, illetve az együttműködési és konzultációs eljárásban a Parlament által élvezett jogköröket. Míg ugyanis a hozzájárulás során a Parlament vétójoggal rendelkező megkerülhetetlen döntéshozó, eközben nem tehet módosításokat, az együttműködésnél és a konzultációnál viszont tehet ugyan módosításokat, de nincs vétója, addig az együttdöntésnél módosításokat is tehet és a végső döntést is csak vele egyetértésben lehet meghozni. Az együttdöntési eljárásban tehát a Parlament a Tanáccsal egyenrangú társdöntéshozó, a közösségi jogszabályok a két intézmény megegyezése esetén, kompromisszum eredményeként születnek meg. (Horváth Z. 2002 p.167.)

Maastricht után ugyan a Tanács még valamelyest „erősebb” volt az eljárásban, miután egyetértés hiányában annak végén ismét betervezhette saját álláspontját, amit a Parlament már csak abszolút többséggel utasíthatott el, az Amszterdami

³⁶ Ebből 8 az Amszterdami Szerződés által bevezetett, azaz az Unió hatáskörébe újonnan utalt terület, 15 pedig korábban együttműködési vagy konzultációs eljárás alá tartozó terület volt.

Szerződés azonban megszüntette ezt a lehetőséget, így a Parlamentet minden elemében egyenrangú partnerré tette.

2.2.5. Információs eljárás

Az előbbieken felsorolt négy jogalkotási eljárás mellett egyes meghatározott kérdésekben egyéb döntéshozatali eljárások is alkalmazásra kerülnek.

Bizonyos a Tanács (vagy a Bizottság) által meghozott pénzügyi és gazdasági intézkedésekről a Szerződés értelmében ún. információs eljárás keretében tájékoztatni kell az Európai Parlamentet. Például a Bizottság ajánlása alapján a Tanács által elfogadott átfogó gazdaságpolitikai irányvonalakról az EK Szerződés 99(2). cikke szerint a Tanácsnak tájékoztatást kell adnia a Parlamentnek.

Az információs eljárás egyfajta – talán leggyakrabban alkalmazott – esete az EK Szerződés közös kereskedelempolitikára vonatkozó 133. cikke (a korábbi 113. cikk) alapján zajlik. Ennek során a Tanács informálja a Parlamentet a 133. cikk alapján kötött kereskedelmi megállapodásokról. A tájékoztatás azonban a megállapodás elfogadása után történik, így arra a Parlament lényegében semmilyen befolyással nem bír. (Horváth Z. 2002 pp.173-174.)

Összességében az információs eljárásról azt lehet megállapítani, hogy a Parlament ebben az eljárásban nem bír érdekérvényesítő szereppel. Az eljárás lényege így abban van, hogy olyan területeken, ahol a Parlament nem vesz részt a döntéshozatalban, de amelyek szorosan kapcsolódnak olyan területekhez, ahol már komoly befolyással bír, információhoz jutása biztosított legyen. Ez utóbbi már csak a közösségi szintű döntéshozatal átláthatóságának érvényesülése szempontjából is szükséges.

2.2.6. Költségvetési eljárás

Teljesen egyedülálló döntéshozatali eljárásnak számít az 1970-es és 1975-ös költségvetési szerződésekkel létrehozott költségvetési eljárás, amely kifejezetten a

közösségi költségvetés elfogadásának menetét szabályozza, abban részletesen megjelölve a három intézmény (a Bizottság, a Tanács és a Parlament) feladatait. A költségvetés előkészítése a Bizottság, míg elfogadása a Tanács és a Parlament hatásköre. Ebben az eljárásban csakúgy, mint a hozzájárulásnál és az együttdöntésnél a Parlament vétőjoggal rendelkezik, azaz csak egyetértésével születhet meg a közösségi költségvetés.

Az Európai Unió költségvetésének elfogadása a többi döntéshozatali eljárástól eltérő módon zajlik, bár abban azokkal megegyezik, hogy a Bizottság előkészítő, míg a Tanács és a Parlament döntéshozó szerepet játszik, azaz a Parlament és a Tanács egyetértése esetén születik döntés a közös költségvetés elfogadásáról. A Parlamentet és a Tanácsot együtt e tekintetben a közösségi szóhasználatban szokás „költségvetési hatóság”-nak is nevezni.

A költségvetési eljárás szigorú, az EK Szerződésben lefektetett időpontokhoz kötött feltételek mellett folyik. A Bizottságnak minden évben – az Európai Tanács által több évre meghatározott költségvetési csomagok keretszámai alapján – előzetes költségvetési tervezetet kell készítenie, s azt legkésőbb szeptember 1-ig kell beterjesztenie a Tanácsnak. A gyakorlatban azonban a Bizottság már április körül elkészíti az előzetes költségvetési tervezetet, és azt informális találkozókön többször igyekszik egyeztetni a Tanáccsal és a Parlamenttel. Így mind a Tanács, mind a Parlament már igen korán megismeri az előzetes tervezetet, és megkezdődhet a két intézményen belül az álláspontok kialakítása.³⁷ A Tanács számára a Szerződés előírja, hogy legkésőbb október 5-ig a Bizottság előterjesztése alapján minősített többséggel fogadja el a költségvetés tervezetét – melynek során a Bizottság javaslatait is minősített többséggel módosíthatja³⁸ – (ez a tanácsi első olvasat), és azt továbbítja a Parlamenthez. A Parlament a Tanácstól érkező tervezetet 45 napon belül³⁹ plenáris ülésén vagy jóváhagyja első olvasatban (és a költségvetés elfogadottnak tekintendő, de ez az eset nem

³⁷ A Tanácsban a költségvetésről az előzetes vita különböző szinteken folyik. Először egy tanácsi munkacsoport (ún. Költségvetési Bizottság, majd a Coreper, végül a Miniszterek Tanácsa a tervezet útja. A Parlamentben költségvetési bizottságában zajlik a költségvetéssel kapcsolatos előzetes vita.

³⁸ Ez azért érdekes, mert a jogalkotási döntéshozatali eljárásoknál a bizottsági javaslatokat csak egyhangú döntéssel módosíthatja a Tanács (kivéve az együttdöntés egyeztetési szakaszát).

jellemző), vagy a kötelező kiadások területén (amelyek a külső és belső szerződéses kötelezettségekből közvetlenül erednek, és a költségvetés bő felét teszik ki⁴⁰) egyszerű többséggel (a jelenlévők többségével) módosításokat, a nem-kötelező kiadásoknál abszolút többséggel (az összes képviselő több mint felének támogató szavazatával) változtatásokat szavaz meg, és ezeket visszaküldi a Tanácsnak. A Tanács ekkor a kötelező kiadásokra végleges döntést hoz minősített többséggel (ezt ezután a Parlament külön nem, csak a költségvetés egészét utasíthatja el kétharmados többséggel), majd a változtatások esetében is minősített többséggel dönt (ez a tanácsi második olvasat). A tanácsi második olvasat után a Parlament fogadja el a költségvetést decemberi ülészakán. Amennyiben a Tanács a nem-kötelező kiadásoknál nem támogatta a Parlament egyes változtatásait, a Parlament eredeti javaslatai alapján ezt 15 napon belül felülbíráhatja és százalékban meghatározott korlátok között a szavazatok 3/5-ös többségével (amelynek egyben el kell érnie az összes képviselő több mint felének számát is) módosíthatja a Tanács által elfogadott tételeket. A Parlament ugyanakkor, amennyiben számára nem elfogadható megoldás született, el is utasíthatja a költségvetést évi utolsó plenáris ülészakán decemberben. 1979-ben és 1984-1988 közötti években fordult elő, hogy nem sikerült időben elfogadni a költségvetést. Ilyen esetben az előző éves költségvetést veszik alapul, és havonta az előző év kiadási tételeinek 1/12-ét lehet elkölteni, addig, amíg megegyezés nem születik az adott év költségvetéséről. Volt olyan eset, 1985-ben és 1988-ban, amikor csak a költségvetési év közepe után sikerült megállapodni. A Tanács és a Parlament közötti megegyezés ugyanakkor a eköltségvetési csomagok bevezetése óta könnyebbé vált, és így 1988 óta minden évben sikerült időben elfogadni a költségvetést. Az eljárás befejezésekor a költségvetést a Parlament elnöke hirdeti ki. (Horváth Z. 2002 pp.139-140.)

2.2.7. Az intézményközi megállapodások és az egyeztetési eljárás

Az Európai Parlamentet olyankor is be lehet vonni a döntéshozatalba, ha arról a Szerződés külön nem rendelkezik, de erre a Tanács és a Bizottság hajlandó

³⁹ Amennyiben a Parlament 45 napon belül nem hozna érdemi döntést, a költségvetést a tanácsi első olvasat alapján elfogadottnak kell tekinteni.

⁴⁰ Ezek közül a legfontosabbak a mezőgazdasági ár- és jövedelemtámogatási kiadások.

kötelezettséget vállalni. Így születhetnek közös megegyezéssel ún. intézményközi megállapodások, amelyek révén a Tanács, a Parlament és a Bizottság kötelezettséget vállalnak egyes viszonyok, illetve egymáshoz fűződő kapcsolataik működtetésére. Például a Parlament és a Bizottság közötti viszonyokat (az információáramlást, a biztosok és a parlamenti bizottságok közötti kapcsolattartást, a jogalkotási program egyeztetését stb.) is ilyen intézményközi megállapodások teszik szabályozottabbá, kifinomultabbá téve a két intézmény kapcsolatát. De intézményközi megállapodás szabályozza az együttdöntési eljárást azon gyakorlati kérdéseit is (pl. tanácsi és parlamenti munkarend összehangolása, az információáramlás hatékonyabb biztosítása), amelyekről a Szerződés nem rendelkezik.

Az intézményközi megállapodások keretében akár döntéshozatali eljárásokat is felállíthatnak. Így például 1975-ben a három intézmény megegyezett egy ún. „egyeztetési eljárás”⁴¹ alkalmazásának lehetőségéről, amely a Tanács és a Parlament között folyhat a Bizottság aktív részvételével, abból a célból, hogy egyeztessék álláspontjaikat olyan általános alkalmazású közösségi aktusok kapcsán, amelyeknek komoly pénzügyi kihatásai vannak, és amelyek elfogadását más, külön norma nem szabályozza. Az eljárást lényegében azért vezették be, mert a Parlament ebben az időben kapta meg költségvetési jogait, és szükség volt egy olyan egyeztetési fórumra, amely lehetővé tette annak megelőzését, hogy a Parlament azért utasítsa el az egész költségvetést, mert egyes költségvetési vonzatú jogszabályoknál (ahol csak konzultációs joga van) nem veszik figyelembe véleményét. Az egyeztetési eljárás így igazából a konzultációs és a költségvetési eljárás egyfajta kiegészítőjeként funkcionált. Az eljárás során az egyeztetés egy, az együttdöntési eljáráshoz hasonló egyeztetőbizottságban zajlik, ezen kívül azonban a két eljárásnak semmi köze nincs egymáshoz. (Horváth Z. 2002 pp.174-175.)

Az 1975-ös egyeztetési eljárást – amelyet a hetvenes és nyolcvanas években néhány esetben sikeresen alkalmaztak – ma már, az újabb döntéshozatali eljárások

⁴¹ Az együttdöntés végső szakaszát is egyeztetésnek (conciliation) nevezik, ami bizonyos fogalmi zavart kelthet, ezért le kell szögezni, hogy a két egyeztetés gyakorlatának és alkalmazásának semmi köze nincs egymáshoz.

(mindenekelőtt az együttdöntés) bevezetése és elterjedése óta nemigen használják. Annak egyfajta örökösének tekinthető ugyanakkor az 1999. május 6-án kötött intézményközi megállapodás, amely általánossá tette az intézményközi egyeztetést a költségvetés kérdésében. Ennek lényege, hogy az egyeztetés – a költségvetési eljárást kiegészítve – azt megelőzően minden évben kötelezően lezajlik a három intézmény között. Eszerint a három intézmény képviselői egy „trialógus” keretében még azelőtt rögzítik az adott évi költségvetés prioritási számait, mielőtt a Bizottság elfogadná a költségvetés első tervezetét. Majd ezt követően még három trialógust tartanak a költségvetési eljárás során. Ezeken a három intézményt a Költségvetési Tanács elnöke, az EP költségvetési bizottságának elnöke, valamint a Bizottság költségvetési biztosa képviselik (European Convention: CONV 216/02). Összességében azonban meg kell jegyezni, hogy ez a típusú egyeztetés igazából nem tekinthető önálló döntéshozatali eljárásnak, hiszen csupán a költségvetési eljárás kiegészítőjeként használják.

2.3. Az Európai Parlament és a bizottsági végrehajtó döntéshozatal: A Parlament korlátai a komitológiában

A Tanács, illetve a Tanács és a Parlament révén folytatott jogalkotás számára lehetetlen lenne minden terület minden kérdésében meghozni a szükséges döntéseket. Vannak olyan területek (pl. mezőgazdasági árkiigazító intézkedések, agrárexport-visszatérítések megállapítása, élelmiszeradalékok engedélyezése stb.), amelyek zökkenőmentes működése a Tanács és a Parlament lehetőségeinél (ülésezési, működési mechanizmusainál) folyamatosabb döntéseket igényelnek. Ezért az ilyen jellegű döntéseket, jogszabályokat mindig egy nagyobb, a Tanács, vagy a Tanács és a Parlament által elfogadott keretjogszabály alapján a Bizottság hozza meg. A Bizottság tehát ilyen esetekben a Tanács, illetve a Tanács és a Parlament által hozzá delegált, lényegében „végrehajtó” döntéseket hoz. Ezek jelentőségét mutatja, hogy az így kibocsátott normák (végrehajtó intézkedések) száma egyes években meghaladta az évi 4000-et is (igaz az utóbbi években az Egységes Piac Programjának megvalósítása óta ez a szám erősen csökkent:

jelenleg 1500 körül van), miközben a Tanács, illetve a Tanács és a Parlament által elfogadott jogszabályok száma évente „mindössze” 4-500-ra tehető. (Horváth Z. 2002. pp.175-176.)

A Tanács ugyanakkor sok esetben nem teljesen engedi át a Bizottságnak a normatív döntéshozó feladatokat, és folyamatos kontrollt, sőt bizonyos esetekben vétót gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége felett. Ezt a Tanács különböző típusú – a tagállamok képviselőiből álló – ellenőrző bizottságokon keresztül végzi. Ezt az eljárást nevezi a közösségi szakzsargon komitológiának („bizottságosdinak”).

Az ilyen – tagállami hivatalnokokból álló – ellenőrző bizottságok felállítása a mezőgazdaság területén már a hatvanas években megkezdődött, majd terjedt el más politikáknál is. Végül 1987-ben egy tanácsi határozat a következő három típusban kategorizálta a létrehozható bizottságok fajtáját: tanácsadó bizottság (I. típus), menedzserbizottság (II. típus), szabályozó bizottság (III. típus). 1999 júniusában a Tanács egy újabb határozattal tovább egyszerűsítette a bizottságok rendszerét, míg korábban mind a menedzser-, mind a szabályozó bizottságnak két altípusa (II.a., II.b., illetve III.a., III.b.) volt, ezeket is egy-egy változatba vonták össze. Emellett az 1999-es tanácsi határozat szélesítette a Parlament jogköreit is a komitológiában való részvételben. (Corbett et al. 2000. pp.255-257.)

A háromféle tanácsi bizottság az 1999. júniusi tanácsi határozat (1999/468/EC) alapján a következőképpen működik (Horváth Z. 2002. pp.176-177.):

- a) Amikor a Tanács *tanácsadó bizottságot* (I. típus) állít fel, akkor a legnagyobb a Bizottság önállósága. Ez esetben ugyanis a Bizottság benyújtja a szándékozott intézkedés tervezetét a tanácsadó bizottságnak, amely arról véleményt mond (a véleményt akár egyszerű többséggel is elfogadhatja). Ez ugyanakkor nem köti a Bizottságot, csupán a „lehető legnagyobb figyelmet” kell szentelnie a vélemény beépítésére, és erről informálnia kell a tanácsadó bizottságot.
- b) Amikor a Tanács *menedzserbizottságot* (II. típus) állít fel, a Bizottság akkor is először benyújtja a szándékozott intézkedés tervezetét, amelyről a menedzserbizottság minősített többséggel elfogadott véleményt ad ki. Ezt

követően a Bizottság elfogadja az adott végrehajtó intézkedést, de közölnie kell a menedzserbizottsággal minden olyan elemet, amely nem áll összhangban annak véleményével, továbbá a Bizottság elhalaszthatja az intézkedés alkalmazását egy meghatározott határidőig (de maximum három hónapig). A Tanács saját kezdeményezése alapján az adott határidőig minősített többséggel megváltoztathatja a Bizottság intézkedését. Ha viszont a határidő lejártáig nem tud megegyezésre jutni, a Bizottság döntése hatályba lép.

- c) Amikor a Tanács *szabályozó bizottságot* (III. típus) állít fel, akkor a legkisebb a Bizottság döntési autonómiája. Ez esetben is a Bizottság először benyújtja a szándékozott intézkedés tervezetét. Ha ezt a szabályozó bizottság minősített többséggel támogatja, a Bizottság elfogadja az intézkedést. Amennyiben viszont a szabályozó bizottságban nincs meg a minősített többségi támogatás, vagy a testület negatív véleményt ad ki, akkor a Bizottságnak a Tanácshoz kell fordulnia. A Tanács ekkor az adott intézkedésben meghatározott határidőn belül (amely maximum három hónap lehet) elfogadja minősített többséggel a javaslatot, vagy egyhangúlag más döntést hoz. Harmadik lehetőség, hogy a határidőn belül a Tanács minősített többséggel jelzi, hogy ellenzi a Bizottság javaslatát, mely esetben a Bizottságnak azt felül kell vizsgálnia, majd újra be kell nyújtania a Tanácsnak. Abban az esetben ugyanakkor, ha a Tanács a határidőn belül a szükséges többséggel sem elfogadni nem tudja a tervezetet, sem ellenzését nem jelzi, az intézkedést a Bizottság elfogadja, és hatályba lépteti. (Korábban a III.b. típusú esetben a Tanács egyszerű többséggel is blokkolni tudta a Bizottság döntését, akkor is, ha nem tudott alternatív megoldásban egyezsége jutni.)

Az EU működésének demokratikus felügyelete szempontjából érdekes kérdés a Parlament komitológiában való részvétele. Korábban a Parlament lényegében teljes mértékben ki volt zárva a végrehajtó intézkedések ellenőrzéséből. A Parlament ugyan többször figyelmeztette a Tanácsot egyrészt, hogy a komitológiában a demokratikus legitimáció elve csorbul, miután a Bizottság bürokráciája által meghozott döntéseket nemzeti bürokraták felügyelik csak, másrészt, hogy a közösségi döntéshozatalban a Bizottság elvileg a Parlamentnek

tartozik beszámolási kötelezettséggel (a Bizottságot a Parlament ellenőrzi). A Tanács ennek ellenére nem vonta be a Parlamentet a Bizottság által hozott végrehajtó intézkedések ellenőrzésébe. A Parlament a Bíróságnál ezért meg is támadta a komitológia működését, de a Bíróság sem adott helyt a Parlament érvelésének.

A Parlament aztán az együttdöntési eljárás bevezetésével már új érvek mentén követelhetette bevonását a bizottsági végrehajtó döntések felügyeletébe, arra hivatkozva, hogy az együttdöntés folyamán elfogadott közösségi jogszabályok, már nem egyszerűen a Tanács, hanem a Tanács és a Parlament közös aktusai. Ezért pedig a Bizottságra delegált feladatok ellenőrzése egyaránt joga a Parlamentnek is, amely ráadásul így a demokratikus legitimitást is biztosítaná a bizottsági intézkedésekhez. Ezen érvelést bár sem a Tanács, sem a Bíróság egyértelműen nem fogadták el, a Tanács végül bizonyos mértékig engedett a Parlament követelésének, már csak azért is, mert az együttdöntés keretében egyes jogszabályokat éppen azért nem tudtak sokáig elfogadni, mert a Parlament nem járult hozzá a komitológia megszokott módozatú bevezetéséhez. A Parlament különösen a Bizottságot leginkább korlátozó III.b. típusú szabályozó bizottságok felállításához nem volt hajlandó hozzájárulni. A Parlament egyrészt a Bizottság túlzott beszorítását, másrészt a tagállamok erőteljes befolyását nem nézte jó szemmel. E tekintetben bizonyos mértékig a Bizottság szövetségeseként lépett fel, másrészt viszont éppen saját ellenőrző hatáskörét kívánta még jobban kiterjeszteni a Bizottságra, arra az elvre hivatkozva, hogy a Bizottság egyébként a Parlamentnek köteles beszámolni.

Végül a Parlament és a Tanács között a komitológia terén fennálló viszonylag jelentős ellentétet bizonyos mértékig a Parlament és a Tanács között 1994 decemberében létrejött „Modus Vivendi”-nek is nevezett megállapodás enyhítette. Ez kiterjesztette a Parlament jogait, de távolról sem tette a Tanáccsal egyenrangú szereplővé a komitológiában. Ennek értelmében a Parlament (a gyakorlatban annak illetékes parlamenti bizottsága) a Bizottságtól megkap minden általános alkalmazású végrehajtó intézkedés tervezetét és az elfogadás időkeretét. A Bizottság továbbá „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe veszi” a Parlament észrevételeit, és erről tájékoztatja is a Parlamentet. A Tanács pedig csak azt

követően fogadhat el egy intézkedést, hogy informálta a Parlamentet (annak illetékes bizottságát), és megfelelő határidőt adott a testületnek álláspontja kialakításához. Amennyiben pedig a Parlament véleménye negatív, a Tanács vállalta, hogy „kísérletet tesz” a megoldás megtalálására. A Tanácsot ugyanakkor jogilag továbbra sem kényszerítette semmi a Parlamenttel való megegyezésre, és a parlamenti képviselők továbbra sem vehettek részt a tanácsi bizottságok ülésein, azaz nem együtt ellenőrizhették a Tanáccsal a Bizottságot.

Az 1994. decemberi „Modus Vivendi”-t végül a már említett, a komitológiát szabályozó 1999. júniusi tanácsi határozat egészítette ki, további jogokat biztosítva a Parlament számára különösen az együttdöntéssel megszülető jogszabályok esetében. A határozat egyrészt eltörölte a Parlament számára elfogadhatatlan III.b. típusú szabályozó bizottság felállításának lehetőségét (és a menedzserbizottságból is csak egyfajta hagyott meg). Másrészt a határozat értelmében a Parlament minden együttdöntéssel meghozott jogszabály keretében megvalósítandó végrehajtó intézkedés tervezetét megkapja, továbbá minden esetben informálják a bizottsági ülések napirendjéről, és összefoglalást kap az ülésekről. Az együttdöntéssel jogszabályok keretében javasolt intézkedéstervezetknél továbbá a Parlament kérheti a javaslat felülvizsgálatát is, de csak akkor, ha úgy érzi, hogy az meghaladja a jogszabályban biztosított végrehajtási jogosultságokat. Összességében azonban a Parlament továbbra sem vehet részt közvetlenül a Tanács által felállított bizottságok ülésein, illetve azok munkájában, ennek következtében pedig befolyása gyenge maradt az ilyen típusú bizottsági döntésekre, amelyek során ugyanakkor nagyon tekintélyes mennyiségű közösségi jogszabály születik meg. (Horváth Z. 2002. pp.177-178.)

Az értekezés fő témáját képező együttdöntési eljárás szempontjából mindenesetre meg kell itt jegyezni, hogy – mint láttuk – az eljárás bevezetése nagyon jelentős hatással volt a komitológia működésére is, egyrészt mivel felszámolták a Tanács számára a legerősebb kontrollt biztosító szabályozó bizottsági formát, másrészt a Parlament ha nem is teljes részvételt, de átfogó rálátást kapott a bizottsági végrehajtó döntésekre, és ezzel mindenképpen nőtt azok demokratikus ellenőrzése és legitimációja. Az együttdöntés és a komitológia kapcsolatáról, a Parlament ezzel kapcsolatos gyakorlati fellépéséről még lesz szó a továbbiakban, elsősorban

egyes együttdöntési eljárások ismertetésénél a 4.3.3., valamint a 4.3.4. fejezetpontokban.

2.4. Az Európai Parlament hatáskörei a döntéshozatalban

Ebben az alfejezetben áttekintem az Európai Parlament uniós és közösségi döntésekre vonatkozó hatásköreit⁴², amelyeket az EU Szerződés (EUSZ) és az EK Szerződés (EKSZ) ráruháznak.⁴³ Mindez azért fontos, hogy az együttdöntési eljárás alkalmazását vizsgálva később el tudjuk helyezni az eljárás helyét és jelentőségét az EP politikaalakító szerepét illetően. Természetesen figyelembe kell venni azt is, hogy az Európai Parlament nemcsak az itt felsorolt területekkel foglalkozik, hiszen saját kezdeményezésre politikai állásfoglalásokat azokon az uniós és közösségi területeken is tesz, amelyeken a Szerződések nem biztosítanak számára jogalapot. Mindemellett a Tanács (ahogy arról a korábbiakban a konzultációs eljárás ismertetésekor már volt szó) már az 1960-as években vállalta, hogy minden fontosabb jogalkotási kérdésben – függetlenül attól, hogy a Szerződések ezt előírják-e – „önként” konzultál a Parlamenttel. Az alábbiakban azonban csak azokat a területeket sorolom fel, és mutatom be, ahol megkerülhetetlen, szerződéses kötelezettség az EP bevonása a döntéshozatalba. Mindehhez ugyanakkor hozzá kell tenni azt is, hogy ma már meglehetősen csekély azon területek száma, ahol a Szerződés semmilyen jogkört nem ad az EP számára. Ezekről azonban a gyakorlatban azt kell tudni, hogy a Tanács – a fentiek értelmében – általában önként konzultál a Parlamenttel.

Először az EU Szerződés, majd azt követően az EK Szerződés rendelkezéseit tekintem át politikai területekre lebontva, úgy, hogy közben mindig jelzem,

⁴² E fejezetpont alatt minden olyan hatáskört áttekintek, amelyek a döntéshozatal során jelentkeznek. Így lényegében a saját és más közösségi intézmények összetételével, kinevezésével, működésével, valamint a költségvetés elfogadásával kapcsolatos hatáskörein kívül, teljes körűen felsorolom az EP kompetenciáit. Miután értekezésem témája az EP politikaalakító szerepének vizsgálata, így az intézményi hatáskörök vizsgálatától eltekintek. Az EP költségvetési hatásköre pedig korábban már elemzésre került.

⁴³ A fejezetpont a Szerződések (az EK Szerződés és az EU Szerződés érvényben lévő konszolidált változata, valamint a Nizzai Szerződés) alapján készült.

amennyiben az értekezés megszületésekor még hatályba nem lépett Nizzai Szerződés változtatásokat eszközöl a jelenlegi gyakorlaton.

2.4.1. Az EP döntéshozatali hatáskörei politikai területenként

Kül- és biztonságpolitika (második pillér)

A kül- és biztonságpolitika területén az Európai Parlamentnek csupán konzultációs joga van. Az EUSZ 13. cikke alapján a második pillér esetében a fő irányvonalak meghatározása az Európai Tanács hatáskörébe tartozik, míg a végrehajtáshoz szükséges döntéseket a Tanács hozza meg. Az Európai Parlament bevonására vonatkozó 21. cikk alapján a Tanács elnöksége konzultálni köteles a testülettel a kül- és biztonságpolitika kérdéseiben, és gondoskodnia kell róla, hogy az EP véleményét megfelelően figyelembe vegyék. Az elnökség és a Bizottság feladata továbbá az, hogy a Parlamentet folyamatosan tájékoztassák a második pillér területén történt fejleményekről. A Tanáccsal kialakított kapcsolatokat illetően az Európai Parlament jogosultsága addig terjed ki a második pillér esetében, hogy kérdéseket tehet fel a Tanácsnak, illetve javaslatokat tehet az egyes témakörökben. Ezen túlmenően minden évben vitát rendez, ahol a kül- és biztonságpolitika végrehajtását tekintik át.

Rendőrségi és bűnügyi együttműködés (harmadik pillér)

A rendőrségi és bírósági együttműködés is kormányközi terület, csakúgy, mint a második pillér. Az EUSZ 39. cikke azonban előírja, hogy a Tanácsnak konzultálnia kell a Parlamenttel mielőtt a tagállamokat kötelező intézkedéseket hozna, az EUSZ 34. cikkének 2/b, c, d. bekezdése alapján. A hivatkozott bekezdések a jogközelítési célú kerethatározatokat, határozatokat, valamint az egyezményeket foglalják magukba. A Szerződés szerint a Tanács határozza meg, hogy az Európai Parlamentnek mennyi idő áll rendelkezésére véleménye kialakítására, azonban ez az idő nem lehet kevesebb, mint három hónap. Amennyiben azonban az EP az adott idő alatt nem nyújtja be véleményét, a Tanács szabad kezet kap a cselekvésre.

A Szerződés rendelkezik arról is, hogy csakúgy, mint a második pillér esetében, a rendőrségi és a bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködés területén történt eseményekről is köteles a Tanács elnöksége és a Bizottság rendszeresen tájékoztatni az Európai Parlamentet. Az EP azzal a joggal is rendelkezik továbbá, hogy kérdéseket intézzon a Tanácshoz, illetve ajánlásokat nyújtson be felé. Végül – ugyanúgy, mint a kül- és biztonságpolitika esetében – évente egy alkalommal vitát rendezhet, ahol megvitatják a harmadik pillér területén történt fejleményeket.

Bővítés

A Szerződés szerint minden olyan állam, amely osztja azokat az értékeket és alapelveket, amelyen az Európai Unió alapul (EUSZ 6. cikk), benyújthatja csatlakozási kérelmét a Tanácsnak. A Tanács ezután konzultál a Bizottsággal, és kikéri az Európai Parlament hozzájárulását is. Így tehát az Európai Parlament megkerülésével, jóváhagyása nélkül nem csatlakozhat új tagállam az EU-hoz. Az Európai Parlamentnek abszolút többséggel kell jóváhagynia a csatlakozást (pontosabban a csatlakozási szerződést), a Tanácsnak pedig az EP hozzájárulását követően egyhangúlag kell elfogadnia azt.

Szankciók

A Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának javaslata alapján a Tanács (amely ebben az esetben az állam- és kormányfők szintjén ül össze) megállapíthatja, hogy valamely tagállam súlyosan és tartósan megszegi azokat az alapelveket, amelyeket a 6. cikk tartalmaz, és amelyek az EU működésének alapját jelentik (szabadság, demokrácia, alapvető és emberi jogok, jogállam). A Tanács, mielőtt kialakítaná álláspontját, köteles az Európai Parlament hozzájárulását kikérni a kérdésben, amelyről az EP kétharmados többséggel (amelynek egyben az összes képviselő többségét is jelentenie kell) dönt. Abban az esetben, ha a Parlament hozzájárul, az Európai Tanács egyhangúlag dönthet úgy, hogy az adott tagállam megsérti az említett elveket. A Tanács ezután minősített többséggel szankciókat vezethet be az adott tagállammal szemben, és felfüggesztheti egyes jogait.

A Nizzai Szerződés a 7. cikket annyiban módosítja, hogy a Tanács megállapíthatja a 6. cikkben foglaltak tartós és súlyos megsértésének veszélyét, a Bizottság, az Európai Parlament (!) vagy a tagállamok egyharmadának indoklással ellátott javaslata alapján. Ilyenkor a Tanács négyötöddel dönt, miután az Európai Parlament hozzájárult a döntéshez.

Megerősített együttműködés

Az Amszterdami Szerződés lehetővé tette, hogy azok a tagállamok, amelyek az Unió célkitűzéseit jobban ki szeretnék teljesíteni, szorosabb együttműködést alakítsanak ki egymás között. Az Európai Parlament jogosítványai ebben az esetben attól függenek, hogy a tagállamok mely területen alakítanak ki megerősített együttműködést. Így a Közösséget érintő kérdésekben az Európai Parlament konzultációs jogkörrel bír, azonban a harmadik pillért érintő kérdésekben csak tájékoztatják a döntésekről (a második pillérben az Amszterdami Szerződés értelmében nem lehetett megerősített együttműködést kezdeményezni). A döntéshozatalban csak az érintett államok vehetnek részt, és döntéseik is csak az együttműködésben résztvevő államok területén érvényesek.

A Nizzai Szerződés több változtatást tesz a megerősített együttműködés szabályozásában:

- A korábbi szabályozást, amely kimondta, hogy megerősített együttműködés csak a tagállamok többségének részvételével kezdeményezhető, a Nizzai Szerződés 8 tagállam részvételére változtatja.
- Az Európai Parlamentet és a döntéshozást érintő kérdés, hogy míg az Amszterdami Szerződés tanácsi egyhangú döntéshez kötötte, hogy a közösségi költségvetésből a megerősített együttműködés adminisztratív költségein kívül más területet is finanszírozni lehessen, a Nizzai Szerződés kiköti, hogy a döntés meghozatala előtt – amely ugyanúgy egyhangúlag születik – a Tanácsnak konzultálnia kell az Európai Parlamenttel.
- A megerősített együttműködés kezdeményezését is részletesen szabályozták Nizzában. A megerősített együttműködést a Bizottságnál kell kezdeményezni, amely egyetértése esetén javaslatot fogalmaz meg a Tanács felé. A Tanács a javaslat alapján minősített többséggel engedélyezheti a

megegyeztetett együttműködést, miután konzultált az Európai Parlamenttel. Azokon a területeken azonban, ahol együttdöntés keretében születnek a döntések, az Európai Parlament hozzájárulása szükséges az engedélyezéshez.

- A kül- és biztonságpolitika területén a Nizzai Szerződés kimondja, hogy csak közös akció vagy közös álláspont végrehajtása érdekében lehet megegyeztetett együttműködést létrehozni. Katonai és védelmi kérdésekben nem lehet ilyen együttműködést kezdeményezni. A második pilléres területeken az Európai Parlamentet csupán tájékoztatják az igény benyújtásakor, valamint a végrehajtás alatt.
- A harmadik pillér területén a Tanács minősített többséggel dönthet az engedélyezésről, az Európai Parlamenttel történt konzultáció után.

Diszkriminációellenes intézkedések

A Tanács közösségi hatáskörben felléphet bármilyen – nemi, faji, vallási, korosztályon, fogyatékoságon vagy szexuális beállítottságon alapuló – diszkrimináció ellen, a Bizottság javaslata alapján. A Tanács az EKSZ 13. cikke értelmében egyhangúlag dönthet a szükséges intézkedésekről, miután konzultált az Európai Parlamenttel.

A Nizzai Szerződés a cikket egy második bekezdéssel egészíti ki, amely a diszkrimináció visszaszorítására vonatkozó közösségi ösztönzőkre vonatkozik (amikor nem jogközelítésről van szó). Az új bekezdés kimondja, hogy amennyiben a Tanács – a tagállamok erőfeszítéseit segítő – ilyen ösztönzőket fogad el, a döntéshozatali eljárást az együttdöntés alapján kell lefolytatni, vagyis az Európai Parlament ebben az esetben társjogalkotóvá válik.

Unió állampolgárság

Az EKSZ 18. cikke az **uniós állampolgárok szabad mozgására és lakóhely választási jogára** vonatkozik. A cikk kimondja, hogy a Szerződés szabta korlátok között minden uniós állampolgárnak joga van szabadon mozogni és szabadon megválasztani lakóhelyét. A Tanács ebben a kérdésben – hacsak a Szerződés másként nem rendel – az Európai Parlamenttel az együttdöntési eljárás keretében

hozza meg döntéseit. A Tanács egyhangúlag határoz az említett területen. A Nizzai Szerződés kisebb változtatásokat tesz a cikk szövegében. Lényegi elem, hogy nevesíti azokat a területeket, ahol a cikk döntéshozatalra vonatkozó részei nem érvényesek (pl. útlevelemmel, személyi igazolvánnyal, tartózkodási engedéllyel kapcsolatos intézkedések), továbbá, hogy a Tanács döntésénél minősített többséget vezet be.

Az EKSZ 19. cikke a **választás és választhatóság** kérdését szabályozza, helyhatósági és európai parlamenti választások esetében. Eszerint minden uniós állampolgár joga, hogy szavazzon és induljon ezeken a választásokon, abban a tagállamban, ahol lakhellyel rendelkezik. A területet érintő jogszabályokat a Tanácsnak egyhangúan kell meghoznia a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően. A cikk utalást tartalmaz a 190. cikk 4. bekezdésére is, amely célul tűzi ki egy egységes európai választási rendszer bevezetését. Az Amszterdamban elfogadott módosítás szerint az Európai Parlamentnek javaslatot kell kidolgoznia az egységes rendszerrel kapcsolatban, amelyet az EP jóváhagyása után a Tanács egyhangúlag fogad el, majd továbbküld a tagállamoknak ratifikáció végett.

Az EKSZ 21. cikke a **petíció benyújtásának** lehetőségéről szól. Eszerint minden uniós állampolgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, valamint kérdést intézni az Európai Ombudsmanhoz. A cikk azt is kimondja, hogy bármely intézménytől kérhetnek információt az állampolgárok, és ilyenkor a kérés nyelvén kell a választ elküldeni.

A 22. cikk rendelkezése szerint a **Bizottságnak jelentést kell tennie** három évente az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottság felé arról, hogy az uniós állampolgárságra vonatkozó szabályozás mennyiben érvényesül. A jelentések alapján a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, egyhangú döntéssel megerősítheti a jelenlegi jogszabályokat, vagy további jogszabályokat fogadhat el az uniós állampolgárságra vonatkozóan, amelyeket azután javaslat formájában megküld a tagállamoknak. A Tanácsnak, mielőtt meghozza döntését, konzultálnia kell az Európai Parlamenttel.

Mezőgazdaság

Az EK Szerződés II. címe foglalkozik a mezőgazdasággal és ezen rendelkezések az irányadóak a halászat területén is. A Szerződés célként jelöli meg, hogy a mezőgazdasági termékek esetében is meg kell valósítani a közös piacot. A II. címen belül a 37. cikk foglalkozik a döntéshozatallal. Eszerint a Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően jogosult rendeleteket, irányelveket és határozatokat kibocsátani a mezőgazdaságot érintő minden területen. A Tanács döntését minősített többséggel hozza. A Tanács jogosult továbbá hasonló eljárás keretében a nemzeti piaci szervezeteket közös piaci szervezetekre cserélni. E kiemelkedő közösségi területen a Parlament szerepe rendkívül korlátozott.

Munkavállalók szabad mozgása

Az EK Szerződés 40. cikke a munkavállalók szabad mozgását igyekszik lehetővé tenni, minden akadály lebontásával (pl. egészségbiztosítás, társadalombiztosítás elérhetősége, diszkriminatív elbánás nemzetiségi alapon). A Tanács és az Európai Parlament feladata, hogy az együttdöntési eljárás keretében megalkossák mindazokat a rendeleteket és irányelveket, amelyek a szabad mozgást lehetővé teszik. A Tanácsnak a Gazdasági és Szociális Bizottsággal is konzultálnia kell, mielőtt a döntés megszületik.

A 42. cikk specifikusan a más tagállamban munkát vállalók társadalombiztosítására vonatkozik, ahol szintén együttdöntéssel történik a jogszabályok elfogadása. Ezen döntések kialakításában a Gazdasági és Szociális Bizottság nem vesz részt, azonban a Tanács ebben az esetben egyhangúlag hozza döntéseit.

Letelepedés szabadsága

A szabad letelepedés korlátozását is tiltja a Szerződés. Az ebbe a témakörbe tartozó kérdések együttdöntés alá esnek (EKSZ 44. cikk). A letelepedés esetében a Tanácsnak előzetesen a Gazdasági és Szociális Bizottsággal is konzultálnia kell,

csak ezután dönthet a jogszabályról. A Szerződés a letelepedéssel kapcsolatos kérdések esetében az irányelvekkel való szabályozást írja elő.

Az EKSZ 46. cikke lehetővé teszi, hogy a már meglévő tagállami szabályozás alapján különleges elbánásban részesítsenek külföldieket. Ebben az esetben a Tanács feladata, hogy a tagállami szabályozások összehangolása végett irányelveket hozzon létre az Európai Parlamenttel közösen az együtdöntési eljárás keretében. Ugyanilyen eljárási keretek vonatkoznak a diplomák és képesítések kölcsönös elismerését segítő irányelvekre, valamint az önfoglalkoztatottak szabályozására is (EKSZ 47. cikk). Amikor azonban olyan irányelvről van szó, amely valamely tagállamban a már meglévő, képzésre és természetes személyek munkához jutására vonatkozó szabályozásnak a megváltoztatását igényelné, a Tanácsnak egyhangúlag kell döntenie, amely némiképpen gyengíti az együtdöntés eredményességét.

Szolgáltatások szabadsága

Az EK Szerződés a szolgáltatások nyújtásának szabadsága mellett foglal állást, minden létező korlátozás megszüntetését tűzve ki célul. A Tanácsot bízza meg azzal a feladattal, hogy megalkossa a jogszabályokat egy bizonyos szolgáltatás liberalizálásával kapcsolatban. Ilyenkor a Tanács, miután konzultált az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, minősített többséggel hozza meg döntését.

Tőke szabad mozgása

Ezen a területen az Európai Parlament jogosítványai igen korlátozottak. Csupán abban az esetben kell a Tanács elnökének tájékoztatnia az Európai Parlamentet a Tanács döntéséről, ha egy tagállam politikai vagy egyéb sürgős megfontolásokból korlátozó intézkedéseket vezet be harmadik országgal szemben, és a Tanács úgy határoz (minősített többséggel), hogy ezeket az intézkedéseket módosítani kell, vagy meg kell szüntetni. A Tanácsnak tehát csak tájékoztatási kötelezettsége van az EP felé az információs eljárás keretében.

Személyek szabad mozgásához kapcsolódó bel- és igazságügyi kérdések (vízum, menekültügy, bevándorlás, belső és külső határőrizet, polgári igazságszolgáltatási együttműködés)

Ezt a területet Amszterdamban emelték át a harmadik pillérből (akkor még bel- és igazságügyi együttműködés) az első pillérbe. Az Amszterdami Szerződés úgy határozott, hogy a hatályba lépését követő öt éven belül az érintett területeken a Tanács egyhangúlag hozza döntéseit a Bizottság vagy bármely tagállam javaslata alapján, az Európai Parlamenttel történt konzultáció után. Az öt év leteltével két változás történik: Egyrészt a tagállamok kezdeményezési joga megszűnik, a Bizottságot kérhetik fel, hogy nyújtson be javaslatot helyettük. Másrészt a Tanács úgy dönthet, hogy az érintett területeket együttdöntés alá utalja, a jelenlegi konzultációs eljárás helyett. A Tanács ezt a döntését egyhangúlag hozhatja meg, miután konzultált az Európai Parlamenttel.

Ugyanakkor az EKSZ 67. cikke kitér arra is, hogy a vízumköteles országok listájának megállapítása, valamint az egységes vízumformátum kialakítását célzó intézkedések elfogadása az öt év letelte után is a jelenlegi konzultációs eljárás keretében történik majd. A vízumok kibocsátása és az egységes vízumhoz kapcsolódó szabályok kialakítása esetében éppen az ellenkezőjéről döntöttek: itt az öt év letelte után automatikusan az együttdöntés lép életbe.

A Nizzai Szerződés több változtatást is hoz e területen. Bevezeti, illetve lehetővé teszi a bevezetését az együttdöntési eljárásnak – automatikusan vagy egy meghatározott időponthoz, vagy lépéshez kötve – a következő területeken: igazságügyi együttműködés polgárjogi ügyekben (kivéve a családjogot) (EKSZ 65. cikk) (a Szerződés életbe lépésekor); harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárai szabad mozgása feltételeinek szabályozása (EKSZ 62(3). cikk) (2004. május 1-től); illegális bevándorlással kapcsolatos szabályozás (EKSZ 63(3)b. cikk) (2004. május 1-től); személyek ellenőrzésének eljárása a külső határokon (EKSZ 62(2)a. cikk) (ha a Tanács egyhangúlag úgy dönt); menedékjogra vonatkozó rendelkezések (EKSZ 63(1). cikk) (közösségi keretegyezmény elfogadását követően); menekültekre (ideiglenes védelem alatt

álló személyekre) vonatkozó rendelkezések (EKSZ 63(2)a. cikk) (közösségi keretegyezmény elfogadását követően).

Közlekedés

Az Amszterdami Szerződés életbe lépésével a közös közlekedéspolitika összes érdemi területén az együttdöntési eljárás vált meghatározóvá. A Tanácsnak ezekben az esetekben konzultálnia kell a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával is. Kivételt képeznek ez alól a szabályozás alól a közlekedési szabályozórendszerre vonatkozó azon döntések, amelyek súlyosan érinthetik a szolgáltatások működtetését, valamint az életszínvonalat és a foglalkoztatási helyzetet. Ezekben az esetekben a Tanács csupán konzultál az Európai Parlamenttel, és döntéseit egyhangúlag hozza.

Verseny

A szabad verseny biztosítása érdekében a Tanács minősített többséggel fogadhat el rendeleteket vagy irányelveket az Európai Parlamenttel történt konzultáció után. Ez a szabályozás mind a vállalkozásokkal kapcsolatos rendeletek és irányelvek elfogadására érvényes, mint pedig az állami segélyek végrehajtására. E kiemelkedő közösségi területen tehát meglehetősen korlátozott a Parlament szerepe.

Adózás

A belső piac zavartalan működése érdekében a Tanács, miután konzultált az Európai Parlamenttel, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, egyhangú döntéssel jogszabályokat fogadhat el a tagállamok adószabályainak harmonizálására, olyan mértékben, amennyire azt a belső piac fenntartása megköveteli. A Tanácsnak ez a jogosultsága a közvetett adókra vonatkozik (forgalmi adók, fogyasztási adók).

Jogharmonizáció

Az EK Szerződés 94. cikke szerint a Tanács jogosult jogharmonizációs célú irányelvek kibocsátására azon tagállami jogszabályokat illetően, amelyek a közös piac működését vagy létrehozását közvetlenül érintik. A Tanács ilyenkor egyhangúlag hozza meg döntését, az Európai Parlamenttel, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottsággal történt konzultáció után. Ugyanakkor a belső piacra vonatkozó jogalkotás esetében az EKSZ 95. cikke értelmében együttdöntés érvényesül, ebben az esetben tehát a Tanács – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultáció után – az Európai Parlamenttel együtt fogad el intézkedéseket azon tagállami jogszabályok harmonizációja érdekében, amelyek a belső piacra vonatkoznak. Kivételt képeznek ez alól azon pénzügyi rendelkezések, amelyek a személyek szabad mozgását, valamint az alkalmazottak jogait és érdekeit érintik.

Gazdaságpolitika

A Szerződés gazdaságpolitikával foglalkozó része számos területet, és ezekhez kapcsolódóan több eljárási formát is magába foglal. Az Európai Parlament nem kap minden eljárásban szerepet, és bevonásának erőssége is változik az egyes témakörökön belül. Az Európai Parlament a következő területeken kapcsolódik be a gazdaságpolitika alakításába:

- A tagállamok gazdaságpolitikájának koordinálása a Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) keretében: Ebben a folyamatban a Tanács első lépésben elkészíti az átfogó gazdaságpolitikai irányvonalak tervezetét, és erről jelentést készít az Európai Tanácsnak. Az Európai Parlament csak azután kapcsolódik be, hogy az Európai Tanács megvitatta a jelentést, és ez alapján a Tanács elkészítette javaslatát az irányvonalakról. Ekkor ugyanis a Tanács köteles a Parlamentet tájékoztatni a javaslatokról.
- A tagállami és közösségi gazdaságpolitikák felügyelete: A Tanács folyamatosan nyomon követi a gazdasági folyamatokat a tagállamokban és a Közösségben (multilaterális felügyelet), és ellenőrzi, hogy a politikák összhangban vannak-e egymással. A Tanács elnöke és a Bizottság rendszeresen jelentést tesz a fejleményekről az Európai Parlamentnek.

- Abban az esetben, ha valamely tagállam gazdaságpolitikája nincs összhangban a többiek gazdaságpolitikájával, és ezzel veszélyezteti az EMU működését, a Tanács ajánlásokat fogalmaz meg az adott tagállam számára. Miután ezeket nyilvánosságra hozta, az Európai Parlament meghívhatja a Tanács elnökét, hogy számoljon be az érintett szakbizottság előtt.
- A multilaterális felügyelet működésével kapcsolatban a Tanács részletes szabályokat fogalmazhat meg. Az Európai Parlament ebben az esetben jóval nagyobb hatáskört kap, hiszen ezen szabályok elfogadása együttműködés keretében történik.
- Abban az esetben, ha valamely tagállamban előre nem látható, a tagállamnak fel nem róható válság alakul ki, a Tanács egyhangúlag úgy dönthet, hogy pénzügyi segílyt nyújt a tagállamnak. Amennyiben a válságot természeti csapás idézte elő, a döntéshez a minősített többség is elegendő. Ebben az esetben a Tanács elnökének tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet a meghozott döntésről. A Nizzai Szerződés a válsághelyzetekre vonatkozó pénzügyi segílyek esetében a szabályozást mindenhol minősített többségre változtatja.
- A Szerződés kimondja, hogy a Közösség nem vállalhatja át a pénzügyi felelősséget a tagállamoktól, vagy alsóbb rendű egységektől (pl. régiók) és azok szervezeteitől. A Tanács és az EP ebben az esetben együttműködve dönt az Európai Központi Bankra vonatkozó segílynyújtási tilalom alkalmazásával kapcsolatban.
- Költségvetési hiány esetén a Tanács felszólíthatja az adott tagállamot, hogy tegyen bizonyos lépéseket a hiány csökkentésére. Amennyiben a tagállam adott időn belül nem hajtja végre a Tanács által javasolt intézkedéseket, a Tanács különböző szankciókat foganatosíthat (pl. az Európai Beruházási Bankot felkérheti, hogy szigorítsa az adott tagállamba áramló kölcsönök feltételeit; pénzbüntetésre ítéelheti az adott államot; felszólíthatja a tagállamot, hogy helyezzen el valamekkora összeget a Közösségnél, amíg a deficit meg nem szűnik; stb.) A Tanács köteles döntéséről ilyenkor tájékoztatni az Európai Parlamentet.
- A Szerződéshez csatolt, a tagállami költségvetés rendkívüli hiányáról szóló jegyzőkönyv rendelkezéseit a Tanács egyhangú döntéssel

megváltoztathatja, az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultáció után.

Monetáris politika

A monetáris politikát szabályozó rész, csakúgy mint a gazdaságpolitikával foglalkozó fejezet, több területre is kiterjed, amelyeken a döntéshozatal, illetve az Európai Parlament bevonása is különbözik.

- A Tanács egyhangú döntéssel feladatokat ruházhat az Európai Központi Bankra hitelintézetek és más pénzügyi intézetek anyagi felügyeletével kapcsolatban. Biztosítók nem kerülhetnek a Bank felügyelete alá. A Tanács döntését ilyenkor az Európai Központi Bankkal történt konzultáció után, valamint az Európai Parlament hozzájárulásával hozza meg.
- Az Európai Parlament az euró érmék technikai paramétereinek meghatározásában és a vert névértékek harmonizálásában is szerepet játszik. Az ezzel kapcsolatos kérdésekben a Tanács az együttműködési eljárás keretében dönt. A Tanácsnak emellett az Európai Központi Bankkal is konzultálnia kell.
- Központi Bankok Európai Rendszere (ESCB): A Tanács jogosult módosításokat tenni az ESCB statútumának néhány – a Szerződésben (EKSZ 107(5)) nevesített – cikkével kapcsolatban. A Tanács ilyenkor vagy az Európai Központi Bank ajánlása alapján cselekszik, és minősített többséggel hozza meg döntését, vagy a Bizottság javaslata alapján, ebben az esetben azonban egyhangú határozat kell. Az első esetben a Bizottságot, a másodikban az Európai Központi Bankot illeti meg a konzultáció joga. Az Európai Parlament mindkét esetben hozzájárulási hatáskörrel rendelkezik. A statútumnak vannak azonban olyan cikkei is (Ezekről az EKSZ 107(6). cikk rendelkezik), amelyeket a Tanács minősített többséggel módosíthat, és ahol az Európai Parlament csak konzultációs joggal bír. Attól függően, hogy a Tanács az Európai Központi Bank ajánlása vagy a Bizottság javaslata szerint cselekszik, az első esetben a Bizottságot, a másodikban pedig az Európai Központi Bankot is megilleti a konzultáció joga.

A Gazdasági és Monetáris Unió intézményi vonatkozásai

A Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) intézményi kérdéseiben sincs egységes szabályozás, az Európai Parlament nincs minden területen bekapcsolva a döntéshozatalba, illetve érdekeit csak különböző erősségű jogosítványokon keresztül gyakorolhatja. Az Európai Parlament a következő területeken rendelkezik befolyással:

- Az Európai Központi Bank Igazgatótanácsának tagjait a tagállamok állam- és kormányfői választják meg nyolc évre, a Tanács ajánlása alapján. Mielőtt megtenné ajánlatát, a Tanácsnak az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bank Kormányzótanácsával is konzultálnia kell.
- Az Európai Parlament korlátozott mértékben a Központi Bankok Európai Rendszerét és a monetáris politikát is felügyeli, ugyanis a Tanács, a Bizottság és az Európai Tanács mellett a Parlament is megkapja az Európai Központi Bank éves jelentését az érintett területekről. A Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az ECB elnöke személyesen számol be a fejleményekről. Az EP-ben a prezentációt vita követi. Az Európai Parlament hatáskörébe tartozik továbbá, hogy az Igazgatótanács tagjait meghallgatásra meghívhatja az illetékes szakbizottságok elé, akár a bizottságok, akár saját kezdeményezésére.
- Az Amszterdami Szerződés szerint az EKSZ 114. cikke rendelkezett egy Monetáris Bizottság felállításáról, amely a tagállamok monetáris politikájának jobb összehangolását segíti. Ugyanebben a cikkben szó van arról is, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik fázisának megvalósulásakor (1999. január 1.) a Monetáris Bizottság szerepét a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság veszi át. A Gazdaság és Pénzügyi Bizottság összetételének megállapításával a Szerződés a Tanácsot bízta meg, amely döntését a Bizottság javaslata alapján, az Európai Központi Bankkal és a Monetáris Bizottsággal folytatott konzultáció után hozza meg. Döntéséről a Tanács köteles tájékoztatni az Európai Parlamentet.
- A Gazdasági és Monetáris Unió bevezetésének kritériumait nem teljesítő tagállamok derogációt kapnak a feltételek megvalósulásáig. A Szerződés 122. cikke értelmében valamely tagállam kérésére, de legalább két évente a Tanácsnak felül kell vizsgálnia a derogációkat, és döntenie kell arról, hogy mely tagállam esetében nem szükséges a derogáció további fenntartása

(vagyis mely tagállamok azok, amelyek teljesítik az EMU kritériumait). A Tanács ezt a döntését minősített többséggel hozza, a Bizottság javaslata alapján, és az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően.

Foglalkoztatás

Az EKSZ 130. cikke szerint a Tanácsnak, az Európai Parlamenttel történő konzultáció után fel kell állítania egy Foglalkoztatási Bizottságot, amelybe minden tagállam, illetve az Európai Bizottság két-két tagot delegál, és amelynek feladata, hogy tanácsadóként segítse a foglalkoztatási döntések meghozatalát, valamint a tagállamok munkájának összehangolását.

A Tanács minden évben jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak a foglalkoztatás helyzetéről az EU-ban. Az Európai Tanács következtetéseket fogalmaz meg a jelentések alapján. A következtetéseket figyelembe véve a Tanács foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat fogalmaz meg minden évben a tagállamok számára, a Bizottság javaslata alapján. Az irányvonalakról a Tanács köteles konzultálni az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával, valamint a Foglalkoztatási Bizottsággal. (EKSZ 128. cikk)

Az Európai Parlamentnek az ösztönzők kialakításában van a legjelentősebb szerepe. A Tanács és az Európai Parlament együttdöntés keretében határozza meg azokat az ösztönző intézkedéseket, amelyek a tagállamok együttműködését, és a foglalkoztatáspolitikai tevékenység fokozását hivatottak elősegíteni. Az együttműködés fokozása olyan területekre értendő, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a jogharmonizációhoz. Ilyen például az információszolgáltatás, a legjobb gyakorlatok bemutatása és elsajátítása, összehasonlító elemzések készítése, stb. (EKSZ 129. cikk)

Kereskedelempolitika

A Közös Kereskedelempolitikában a Parlament szerepe meglehetősen korlátozott. Tulajdonképpen a politika folytatásában és alakításában az EK Szerződés nem ad

számára jogosítványokat. Ugyanakkor a Luns-Westerterp megállapodás⁴⁴ jegyében a Tanács vállalta, hogy informálja az EP-t, és a véleményét is kikéri a kereskedelmi megállapodásokkal összefüggésben.

Van olyan eleme ugyanakkor a kereskedelempolitikát szabályozó 133. cikknek, amely bizonyos igaz nem a politikaalakításban, de a keretek meghatározásában juttat jogkört a Parlamentnek. Eszerint a Szerződés felhatalmazza a Tanácsot, hogy a közös kereskedelempolitika rendelkezéseit kiterjessze a szolgáltatásokkal és szellemi tulajdonnal kapcsolatos nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra is. Mielőtt döntését meghozná, a Tanácsnak ebben az esetben konzultálnia kell az Európai Parlamenttel. Nizzát követően az Európai Parlament ezen konzultációs jogköre megmarad, de jelentőség annyiban csökken, hogy a szolgáltatásokra (néhány kivételtől eltekintve) az új Szerződés automatikusan kiterjeszti a 133. cikk hatályát.

Vámügyi együttműködés

Az EK Szerződés 135. cikke értelmében a Tanács és az Európai Parlament együttdöntés keretében olyan intézkedéseket hozhatnak, amelyek erősítik a vámügyi együttműködést a tagállamok, valamint a tagállamok és a Bizottság között. Az intézkedések nem érinthetik a nemzeti büntetőjogot, illetve a nemzeti igazságügyi adminisztrációt, azok továbbra is a tagállamok hatáskörében maradnak.

Szociálpolitika

A Szerződés 137. cikke szerint a Közösségnek segítenie kell a tagállamokat a munkakörnyezet, a munkahelyi biztonság és a dolgozók egészségének javítása érdekében, valamint a jobb munkafeltételek, a hatékonyabb konzultáció, az integrálás és az esélyegyenlőség megteremtésében. A Tanács irányelvekben fogalmazza meg a minimum követelményeket ezeken a területeken együttdöntés keretében. A Tanácsnak konzultálnia kell a Gazdasági és Szociális Bizottsággal,

⁴⁴ Az eljárásról lásd részletesebben az 1.3.3. és az 1.3.4. fejezetpontokat.

valamint a Régiók Bizottságával. Ugyanez az eljárás vonatkozik a tagállamok együttműködésének ösztönzésére is. A társadalombiztosítás, a kollektív szerződések, a dolgozók jogi védelme, valamint harmadik országok állampolgárainak foglalkoztatása területén ugyanakkor a Tanács egyhangúlag hozza döntését, és csupán konzultál az Európai Parlamenttel, valamint a Régiók Bizottságával és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal is. A Nizzai Szerződés lényeges változásokat hoz a 137. cikk esetében. Két elemmel kiegészíti a cikket (szociális kirekesztettség elleni harc, társadalombiztosítási rendszerek modernizációja (de nem harmonizálása)), és ezeket az együttdöntés alá helyezi. Továbbá lehetővé teszi, hogy a konzultáció alá tartozó, fent említett négy terület közül hármat (a társadalombiztosítás kivételével) az együttdöntési eljárás keretébe helyezhet a Tanács, amennyiben a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően egyhangúlag úgy dönt.

A 141. cikk a férfiak és nők esélyegyenlőségét szabályozza. Kimondja, hogy a férfiaknak és nőknek azonos munkáért azonos bért kell kapniuk. Ezen alapelvek biztosítására a Tanács és az Európai Parlament együttdöntés keretében intézkedéseket fogadhat el, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal történt egyeztetés után.

A Bizottság feladata, hogy éves jelentést készítsen arról, hol tartanak a tagállamok és a Közösség a szociális politika megvalósításában. Ezt a jelentést eljuttatja az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az EP felkérheti továbbá a Bizottságot, hogy készítsen jelentést egyes, fontosnak tartott szociális problémákról.

Az Európai Szociális Alap működésével kapcsolatban a Tanács és az Európai Parlament együttdöntés keretében fogadhat el végrehajtási utasításokat, miután a Tanács konzultált a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával.

A Nizzai Szerződés módosítja a 144. cikk tartalmát is. Míg korábban csak annyit tartalmazott a cikk, hogy a Tanács egyhangúlag olyan feladatokat adhat a Bizottságnak, amelyek közösségi intézkedések végrehajtását jelentik a bevándorló

dolgozók társadalombiztosításával kapcsolatban, addig a Nizzai Szerződés egy ennél jóval részletesebb szabályozást alakít ki. Eszerint a Tanács, miután konzultált az Európai Parlamenttel, felállíthat egy ún. Szociális Védelmi Bizottságot, amely a Bizottság és a tagállamok együttműködését segítené elő az adott területen.

Oktatás, szakképzés, ifjúság

Az oktatás minőségének és a tagállamok együttműködésének javítása érdekében ösztönző intézkedések elfogadására kerülhet sor közösségi szinten (149. cikk). A Tanács és az Európai Parlament ezeket az intézkedéseket együttdöntés keretében hozzák, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával történt konzultáció után. Ezen a területen a jogharmonizáció kizárt. A szakképzés esetében mind az eljárás tekintetében, mind a jogharmonizáció kérdésében megegyeznek a Szerződés rendelkezései az imént leírtakkal. (150. cikk)

Kultúra

A kultúra területén a Közösség célja az, hogy a tagállamok kulturális öröksége fennmaradjon, és továbbfejlődjön. Ennek érdekében szükség van a tagállamok együttműködésére. A Közösség hatásköre ebben a tekintetben az, hogy ösztönző intézkedéseket hozhat a kívánt célok elérése érdekében (EKSZ 151. cikk). A Tanács és az Európai Parlament együttdöntés keretében fogadja el ezeket az intézkedéseket, a Régiók Bizottságával történt konzultáció után. A Tanács döntését egyhangúlag hozza meg. Csakúgy, mint az oktatás területén, itt sincs lehetőség jogharmonizációs jellegű döntések meghozatalára.

Közegészségügy

A közegészségügy és az egészségvédelem (EKSZ 152. cikk) előmozdítása érdekében a Tanács és az Európai Parlament együttdöntés keretében hozhat döntéseket, miután a Tanács konzultált a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával. A döntések vonatkozhatnak a vér, vérvérkészítmények, illetve emberi eredetű szervek és állományok minőségének,

valamint biztonságának javítására; a közegészség megőrzése érdekében végrehajtandó állat- és növényegészségügyi intézkedésekre; valamint általában olyan ösztönző intézkedésekre, amelyek célja az emberek egészségének védelme és javítása. Ezek az intézkedések sem vonatkozhatnak jogharmonizációra, a tagállami szabályozást mindenhol tiszteletben kell tartani. A cikk az emberi eredetű anyagok minőségével és biztonságával kapcsolatban megállapítja, hogy a tagállamok alkalmazhatnak szigorúbb szabályozást a közösségi jogszabálynál.

Fogyasztóvédelem

A Tanács a Parlamenttel együttműködés keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után olyan intézkedéseket fogadhat el, amelyek kiegészítik és támogatják a tagállamoknak a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos politikáját (EKSZ 153. cikk). Az intézkedések irányulhatnak a fogyasztók egészségének, biztonságának vagy gazdasági érdekeltségeiknek a védelmére, segítheti információhoz jutásukat és oktatásban való részvételüket, valamint biztosíthatja számukra, hogy érdekvédelmi szervezeteket hozzanak létre.

Transzeurópai hálózatok

A Tanács és az Európai Parlament együttműködés keretében hozhat intézkedéseket a transzeurópai közlekedési, telekommunikációs és energiahálózatok támogatása és kiterjesztése érdekében (EKSZ 156. cikk). A Tanácsnak konzultálnia kell a döntés meghozatala előtt mind a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, mind a Régiók Bizottságával.

Ipar

A Közösség célja, hogy olyan versenyképes gazdasági környezetet hozzon létre, amelyben az ipar gyorsan tud alkalmazkodni a strukturális változásokhoz, amely ösztönzőleg hat a vállalkozások alapítására és működésére, és amely lehetővé teszi az ipari potenciál kiaknázását. Ennek érdekében a Tanács egyhangúlag, az Európai Parlamenttel, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultáció után intézkedéseket hozhat (EKSZ 157. cikk). A Nizzai Szerződés

kiterjeszti az együttdöntést erre a területre is. A Gazdasági és Szociális Bizottsággal továbbra is konzultálnia kell a Tanácsnak.

Gazdasági és szociális kohézió

A Tanács az Európai Parlament hozzájárulása, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával folytatott konzultáció után egyhangúlag hozhat döntéseket a strukturális alapok és a Kohéziós Alap feladataival, prioritásaival és felépítésével, csoportosításával kapcsolatban. Ugyanezzel az eljárással állapítja meg a Tanács az alapokra vonatkozó általános szabályokat, valamint a koordinálásukkal kapcsolatos intézkedéseket (161. cikk). A Nizzai Szerződés ebben a tekintetben annyi újítást hoz, hogy 2007. január 1-től a tanácsi döntés esetében minősített többséget tesz kötelezővé, amennyiben addig elfogadásra kerül a következő költségvetési időszakra vonatkozó pénzügyi tervezet, valamint a területre vonatkozó intézményközi megállapodás. Amennyiben erre nem kerül sor az adott időpontig, a minősített többséget akkor kell bevezetni, amikor a két feltétel teljesül.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap esetében a végrehajtási határozatokat a Tanács és az Európai Parlament az együttdöntési eljárás keretében hozza meg, miután a Tanács konzultált a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával. A másik három strukturális alappal kapcsolatos végrehajtási intézkedéseket az adott politikák (mezőgazdasági, szociális) szabályozzák.

A területen elért eredményekről a Bizottság köteles háromévenként jelentést eljuttatni az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz, valamint a Régiók Bizottságához.

A Szerződés arról is rendelkezik, hogy amennyiben az alapokon kívül a gazdasági és szociális kohézió kérdésébe tartozó különleges intézkedésekre van szükség, azt a Tanács egyhangú döntéssel hozhatja meg a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával történt konzultáció után. A Nizzai Szerződés megváltoztatja az

utolsónak említett cikk (159. cikk) tartalmát, ugyanis erre a területre is együttdöntést vezet be.

Kutatás-fejlesztés

A közösségi kutatás-fejlesztés célja, hogy biztosítsa a tudományos és technológiai hátteret az Unió gazdasága számára. A közösségi K+F megvalósulása többéves keretprogramokon és az ezek végrehajtásáért felelős specifikus programokon keresztül történik. A keretprogramot a Tanács a Parlamenttel együttdöntés keretében határozza meg, miután konzultált a Gazdasági és Szociális Bizottsággal. A témakörökre lebontott specifikus programok esetében az Európai Parlamentnek már csak konzultációs jogköre van, a döntéseket a Tanács hozza meg minősített többséggel, miután az EP mellett a Gazdasági és Szociális Bizottsággal is konzultált. A Tanács kiegészítő programokról is dönthet. Ezek szabályozását – a keretprogramok egyes fajtáinak szabályozásával egyetemben – együttdöntés keretében fogadja el a Tanács és a Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal történt konzultáció után.

A programok hatékony végrehajtásának érdekében a Tanács közös vállalkozások felállításáról is dönthet. Ilyenkor konzultálnia kell az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal a döntés meghozatala előtt. A közösségi K+F elősegítésére harmadik országok és nemzetközi szervezetek is bevonásra kerülhetnek. Ilyenkor a Szerződés 300. cikke alapján kell eljárni (lásd a *Nemzetközi egyezmények* pontot).

A Bizottság minden év elején jelentést készít az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a K+F tevékenység alakulásáról.

Környezetvédelem

A Közösség feladataival kapcsolatos döntéseket a Tanács az Európai Parlamenttel közösen az együttdöntési eljárás keretében hozza, miután konzultált a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával. Kivételt képeznek ez alól az eljárás alól az elsődlegesen pénzügyi természetű rendelkezések, a

várostervezést, földhasználatot (kivéve a hulladékgazdálkodás), vízgazdálkodást érintő intézkedések, valamint azok a szabályok, amelyek a tagállamok energiarendszerét, vagy energiaforrásainak megválasztását jelentősen befolyásolnák. Ezekben az esetekben a Tanács egyhangúlag határoz, miután konzultált az Európai Parlamenttel és a két tanácsadó bizottsággal.

Együttdöntés érvényesül a környezetvédelmi célkitűzéseket meghatározó akcióprogramok elfogadásánál is. A Tanács a döntés meghozatala előtt köteles konzultálni a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával.

A Közösség és a tagállamok a környezetvédelem céljainak elérése érdekében harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel is együttműködhetnek. Ebben az esetben a Szerződés 300. cikke a mérvadó az eljárás vonatkozásában (lásd a *Nemzetközi egyezmények* pontot).

Fejlesztési együttműködés

A Közösség, kiegészítendő a tagállamok erőfeszítéseit, intézkedéseket hozhat a fejlődő országok segítésére, gazdasági integrációjuk ösztönzésére, a szegénység leküzdésére. A területen a Tanács és az Európai Parlament a döntéseket az együttdöntési eljárás keretében hozzák, akár többéves programok formájában.

A Szerződés lehetővé teszi az együttműködést harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel, ilyenkor a 300. cikk rendelkezései az érvényesek (lásd a *Nemzetközi egyezmények* pontot).

Közösségi statisztikák

A Tanács az Európai Parlamenttel közösen, együttdöntés keretében rendelkezéseket fogadhatnak el statisztikák készítésére, azokon a területeken, ahol ez szükséges a Közösség tevékenységéhez.

Személyes adatok védelme

Az EK Szerződés 286. cikke értelmében 1999. január 1-től a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályokat a közösségi intézményekben is alkalmazni kell. A Tanácsnak a Parlamenttel az együttdöntés keretében fel kell állítania egy ellenőrző testületet, amely a közösségi jogszabályok érvényesülését vizsgálja az érintett intézményekben, valamint egyéb, szükségesnek ítélt rendelkezéseket is hozhat az eljárás alatt.

Tengerentúli területek

A Tanács minősített többséggel, az Európai Parlamenttel történt konzultáció után speciális intézkedéseket fogadhat el az ebbe a körbe tartozó tengerentúli területekre (EKSZ 299. cikk) vonatkozóan a Szerződés alkalmazásához szükséges feltételek megteremtése érdekében.

Nemzetközi egyezmények

Az EK Szerződés 300. cikke szabályozza a Közösség és a tagállamok harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel történő egyezményeinek megkötését. Alapvetően a Bizottság feladata a tárgyalások lefolytatása (konzultálva a Tanács által kinevezett speciális bizottságokkal), és a Tanács hozza meg a döntést minősített többséggel (társulási megállapodások (310. cikk) esetében és egyéb kivételes esetekben egyhangúlag) a megállapodás elfogadásáról vagy felfüggesztéséről. Az Európai Parlamentet tájékoztatják a döntésről.

A 300. cikk harmadik pontja értelmében a Tanácsnak konzultálnia kell az Európai Parlamenttel a megállapodások megkötése előtt, akkor, ha a megállapodás olyan területet érint, ahol a belső szabályok elfogadása együttdöntéssel vagy együttműködéssel történik. Nem kell ugyanakkor konzultálni vele a 133(3) cikket érintő esetekben (kereskedelempolitika). Amennyiben az Európai Parlament a Tanács által megállapított határidőn belül nem terjeszti be véleményét, a Tanács önállóan is cselekedhet.

Azokban az esetekben, amikor társulási megállapodásokról van szó, vagy olyan egyezmények létrehozásával kapcsolatban, amelyek a Közösség számára jelentős költségvetési hatással bírnak, vagy együttdöntés alá eső jogszabály megváltoztatását igénylik, a Tanácsnak ki kell kérnie az Európai Parlament hozzájárulását. Ugyancsak a hozzájárulási eljárás alá tartozik a különleges intézményi keretek létrehozása (pl. együttműködési egyezmények).

Közös piacból fakadó intézkedések, amelyekre a Szerződés nem ad alapot

Ha a közös piac megvalósítása érdekében a Közösségnek olyan intézkedéseket kellene hoznia, amelyekre a Szerződés nem hatalmazta fel, a Tanács egyhangúlag, az Európai Parlamenttel történt konzultáció után meghozhatja a szükséges intézkedéseket. A Szerződés ezen 308. cikke lényegében az EU hatáskörbővítését teszi lehetővé a Szerződés módosítása nélkül.

2.4.2. Az EP politikaalakító szerepe a hatáskörök összegzése alapján

Az előbbi pontban bemutatott hatáskörökből kitűnik, hogy az Európai Parlament meglehetősen eltérő politikaalakító szereppel bír az egyes területeken. A felsorolt hatáskörök alapján ugyanakkor viszonylag jól csoportosíthatjuk az EP befolyását politikai területek szerint. Ezek alapján véleményem szerint három kategóriába sorolhatjuk a politikai területeket. Azokon a területeken, ahol az EP vétójoggal rendelkezik a döntések meghozatalát illetően, azaz, ahol döntően az együttdöntési és a hozzájárulási eljárás érvényesül, a Parlament befolyási szerepe erős. Azokon a területeken, ahol vegyesen használják az együttdöntési, a hozzájárulási és a gyengébb beleszólást biztosító eljárásokat (konzultációs, együttműködési, információs), az EP befolyása közepes. Azokon a területeken pedig, ahol döntően az utóbbi eljárásokat alkalmazzák, a Parlament befolyása gyenge.

- **Területek, ahol az Európai Parlament befolyása erős:** uniós állampolgárság, munkavállalók szabad mozgása, letelepedés szabadsága, közlekedés, belső piaci jogharmonizáció, vámügyi együttműködés, oktatás, kultúra, közegészségügy, fogyasztóvédelem, transzeurópai hálózatok, környezetvédelem, fejlesztési együttműködés, statisztikák, adatvédelem.

- **Területek, ahol az Európai Parlament befolyása *közepes*:** bővítés, szankciók, személyek szabad mozgásához kapcsolódó bel- és igazságügyi kérdések (vízum, menekültügy, bevándorlás, belső és külső határőrizet, polgári igazságszolgáltatási együttműködés), foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika, iparpolitika, gazdasági és szociális kohézió, kutatás-fejlesztés, nemzetközi egyezmények.
- **Területek, ahol az Európai Parlament befolyása *gyenge*:** kül- és biztonságpolitika, rendőrségi és bűnügyi együttműködés, diszkriminációellenes intézkedések, mezőgazdaság, szolgáltatások szabad nyújtása, tőke szabad mozgása, verseny, adózás, gazdasági és monetáris politika, kereskedelempolitika, az EU továbbfejlesztése (308. cikk + megerősített együttműködés, bár utóbbi esetében Nizza után már inkább közepes erősségű lesz az EP szerepe).

Ezen kategorizálás alapján megállapítható, hogy meglehetősen nehéz átfogó elveket találni vagy lefektetni arra vonatkozóan, hogy milyen típusú politikai területeken rendelkezik az EP erősebb vagy gyengébb politikaalakító befolyással. Látni, kell, hogy az utóbbi években a Szerződéseken végrehajtott módosítások során az EP hatáskörei mindig a tagállamok között éppen meglévő legkisebb közös többszörös alapján bővültek, és így nem tudott érvényesülni egy egyértelmű logika, amely alapján világosan indokolható lenne, hogy mely területeken milyen befolyással bír a Parlament. Ezzel szemben egy igen vegyes rendszer jött létre, ahol az egyes politikákon belül is keveredik az EP befolyásának mértéke.

Bizonyos nagyvonalú megállapítások ugyanakkor mindezek ellenére tehetők, és ezt itt meg is kíséreltem. Ennek alapján összességében azt mondhatjuk el, hogy az Európai Parlament az utóbbi másfél évtizedben elsősorban azokon a tipikusan „low policy” területeken kapott erős beleszólást, amelyek közvetlenül érintik az állampolgárok jogait (pl. uniós állampolgárság, munkavállalók szabad mozgása stb.), illetve amelyeket a szakirodalom általában ún. társadalmi-gazdasági politikáknak nevez (pl. oktatás, kultúra, környezetvédelem, fogyasztóvédelem stb.). Ezekkel kapcsolatban meg kell ugyanakkor állapítani, hogy ezek általában olyan területek, ahol a közösségi kompetenciák kiegészítő feladatokat látnak el a tagállami kompetenciák mellett, tehát ahol az EU párhuzamosan cselekszik a

tagállamokkal, és a döntéshozatal nem kizárólag az EU szintjén folyik, tehát ahol a hatáskörök meglehetősen vegyesek a közösségi és a nemzeti szint között. Ezzel szemben érdekesség, hogy az EP azon területeken bír kisebb beleszólással, amelyek, egyrészt vagy a leginkább közösségiesített területeknek számítanak, tehát ahol a döntéshozatal döntően vagy kizárólagosan közösségi szinten folyik (pl. mezőgazdaság, verseny, kereskedelem, monetáris politika), vagy másrészt éppen a legkevésbé közösségiesített területek, azaz ahol az együttműködés döntően kormányközi formában valósul meg (pl. második és harmadik pillér). Ezt a gondolatot továbbfolytatva látható, hogy az EP azon területeken rendelkezik befolyással, amelyek bizonyos mértékig jelentős hatással vannak az állampolgárok mindennapi életére, környezetére, de amelyek mégsem a történelemformáló nagy döntések (pl. kül- és biztonságpolitika) kategóriájába tartoznak. A tagállamok ezen döntéseket, valamint az integráció szempontjából politikailag kiemelt súlyú területeket (pl. mezőgazdaság) mindeddig nem voltak hajlandók megosztani a szupranacionális jellegű Európai Parlamenttel. Azaz az EP ott nem kaphatott jelentős szerepet, ahol vagy nagyon szoros az integráció, és ezért az EP bevonása a tagállamok kezében még meglévő korlátozott kontroll erejét csökkentve, a döntéshozatalt ezen területeken lényegében teljesen szupranacionalizálná⁴⁵, vagy a nemzeti szuverenitás szempontjából számítanak kulesterületeknek, és ezért az azokba való bevonása a szupranacionális testületnek, szintén a tagállamok súlyának csökkenéséhez vezetne. Azokon a területeken tehát, amelyek valamely szempontból döntő befolyással vannak az integráció jellegére, továbbfejlődésére, mindeddig nehezen ment az EP hatásköreinek kiterjesztése. Azokon a területeken viszont – amelyek az Unió célkitűzéseinek (elsősorban az egységes piac) megvalósítása szempontjából fontosak, de nem érintik, nem változtatják meg az EU jellegét – az EP bevonása kiterjedt. Arra pedig mindenképpen rá kell mutatni, hogy e területeken rengeteg olyan döntés születik, amelyek az emberek mindennapi életét (pl. a belső piac működését, a fogyasztók védelmét, a környezet minőségét) szabályozzák. Ebből pedig egyértelműen kijelenthető, hogy – komoly korlátai ellenére – az Európai Parlament jelentős szerepet játszik a közösségi döntések meghozatalában, a közösségi jogszabályok megalkotásában.

⁴⁵ Ha a Bizottság domináns szerepe mellett megerősítenék a Parlamentet, a szupranacionális intézmények mögött háttérbe szorulna a kormányközi jellegű Tanács.

2.4.3. Az EP hatásköreinek vizsgálata a számok tükrében

Az EP közösségi jogalkotásban elfoglalt hatásköreinek súlyát két mutató alapján lehet elemezni. Egyrészt a Szerződések döntéshozatali rendelkezéseket tartalmazó cikkeiben az EP bevonásának mértéke szerint (azaz hány cikkben juttatnak az EP-nek döntéshozatali kompetenciákat), másrészt a Tanács által kibocsátott összes jogszabályból az EP részvételének aránya alapján. Meg kell jegyezni, hogy önmagában mindkét mutató torzított eredményre vezetne az EP közösségi döntésekbe való bevonásának mértéke és ezen keresztül befolyási súlyának megítélését illetően, együttes elemzésük azonban már elegendő lehet következtetések levonására. Az alábbiakban a két mutató elemzésének legfontosabb eredményeit összegzem.

Az EK Szerződés minden döntéshozatalt tartalmazó rendelkezését vizsgálva a következő fő adatokat kell tekintetbe venni a Parlament fejlődését illetően⁴⁶:

1. A Községek megalakulásától az Egységes Okmány bevezetéséig a Parlament a jogalkotási rendelkezések mintegy 28%-ában vehetett részt (ekkor az egyedül létező konzultációs eljárás keretében).
2. Az Egységes Okmánytól a Maastrichti Szerződésig az együttműködés és a hozzájárulás bevezetését követően bő 45%-ra nőtt ez az arány.
3. A Maastrichti Szerződés után az együttdöntés bevezetésével már 60%-ra nőtt a Parlament részvétele (információ + konzultáció + együttműködés + hozzájárulás + együttdöntés).
4. Az Amszterdami Szerződés életbe lépésével pedig már a döntéshozatali esetek mintegy 63%-ában lett az EP megkerülhetetlen⁴⁷.

Az EP közösségi politikák formálásában való szerepének súlyára ugyanakkor önmagában a fenti adatokból hiba lenne következtetéseket levonni. Elemeznünk kell azt is, hogy valójában hány jogszabály születik összesen és ezek közül hányban vesz részt a Parlament. Amennyiben a Tanács jogalkotási

⁴⁶ Készült European Parliament: WP POLI104 1999, valamint a szerző saját számításai.

⁴⁷ Ekkor inkább az együttdöntésre való áttérés és nem újabb területek bevonása volt a meghatározó eredmény.

összteljesítményét vizsgáljuk⁴⁸, akkor megállapítható, hogy 1987-1998 között a Parlament részvételi aránya jelentősen növekedett, ráadásul úgy, hogy közben egyre nagyobb hányadot tett ki az együttműködési és a Parlament számára valódi döntéshozatali hatáskört biztosító együttdöntési eljárás aránya. A négy jogalkotási eljárást figyelembe véve 1987-ben a Parlament a tanácsi jogszabályok mintegy 29%-ában vett részt, míg 1998-ban már mintegy 60%-ában, amely arány 1999 után néhány százalékot még növekedett és kétharmados arány körül stabilizálódott.⁴⁹

Az említett adatokat ugyanakkor alapvetően árnyalja az a tény, hogy mind a korábbi évtizedekben, mind az utóbbi időben néhány politika kiemelt súlyt tett ki az elfogadott jogszabályok arányában. Sokat mondó adat, hogy 1994-1998 között a mezőgazdasági politikában született a közösségi jogszabályok (tanácsi, bizottsági együtttvéve) több mint 43%-a, míg a külgazdasági kapcsolatok további 15%-ot tettek ki.⁵⁰ Ha figyelembe vesszük, hogy az EP bevonása e területeken meglehetősen korlátozott, akkor rámutathatunk arra, hogy darabra pont azokon a területeken születik a legtöbb közösségi politikai döntés, ahol az EP nincs bevonva (ráadásul pont e kérdésekben igen erős a Bizottság végrehajtó jellegű döntéshozatali súlya is). Ennek alapján arra a már a fejezet korábbi részében aláhúzott megállapításra juthatunk, hogy az EP befolyását igazából konkrét politikai területekre lebontva érdemes vizsgálni. Összességében tehát bár azt lehet mondani, hogy mind a Tanács által kibocsátott jogszabályok, mind az EK rendelkezések tekintetében az EP-t a döntések mintegy kétharmadába vonják be, befolyását területenként célszerű vizsgálni. Ha általánosítani akarunk, akkor inkább azt kell hangsúlyozni, amire az előző fejezetpontban már rámutattam, hogy az EP befolyása minimális néhány közösségi kulcsterületen (mezőgazdaság, halászat, külkereskedelem), ugyanakkor jelentős szinte minden, az EU lelkét (és fő célkitűzését) adó egységes piac működését és az állampolgárokat leginkább érintő közösségi politikák – az egyszerűség kedvéért ún. társadalmi-gazdasági

⁴⁸ A Bizottsági végrehajtó jogalkotást e tekintetben nem tudjuk vizsgálni, hiszen arra a Parlamentnek még az együttdöntés eljárás során a komitológiában kapott jogosítványai ellenére sincs sok beleszólása.

⁴⁹ European Parliament: WP POLI104, 1999. p.19.

⁵⁰ European Parliament: WP POLI104, 1999. p.22.

politikák (amelyek politológiai értelemben tipikus „low policy” témakörök) – alakításában.

3. FEJEZET: Az együttdöntés a közösségi döntéshozatalban - Az együttdöntés alkalmazásának gyakorlata

Ebben a fejezetben az együttdöntési eljárás működését ismertetem. Bemutatom többek között, hogy mi az eljárás menete, hogyan épülnek fel a szakaszai, milyen fórumokon, milyen szereplők részvételével folyik az eljárás, melyik fázisban kinek mi a feladata. Emellett részletesen vizsgálom az együttdöntés alkalmazási területeit, amelynek során nem csak a területek áttekintésére, hanem az alkalmazás kiterjesztésének irányára és a jelenleg zajló intézményi reformok várható fejleményeire is megpróbálok rámutatni, továbbá meghatározom azokat a politikai területeket és ezek jellegét, amelyeken a leggyakoribb az eljárás alkalmazása.

Ez a fejezet inkább leíró és kevésbé elemző jellegű. Célja az, hogy alapul szolgáljon ahhoz, hogy a 4. fejezetben konkrét következtetések levonására törekedve, elemezni tudjam az együttdöntési eljárás hatását az Európai Parlament politikaalakító szerepére.

3.1. Az együttdöntési eljárás menete

Az együttdöntési eljárást a Maastrichti Szerződés vezette be. Az eljárás leírását az EKSZ 189b. cikk adta. Az Amszterdami Szerződés az eljárást módosította és az EP-t teljesen egyenrangú partnerré tette. Az eljárás új leírását az EK Szerződés 251. cikke adja. Ennek alapján mutatom be az eljárás menetét⁵¹, úgyhogy mindenhol jelzem az Amszterdami Szerződés által Maastrichthoz képest hozott változtatásokat.

⁵¹ Az ismertetésnél az EP tisztviselőivel folytatott beszélgetéseim során szerzett információkra, valamint elsősorban a következő jogforrásokra, illetve a közösségi intézmények által készített háttéranyagokra építettem: EK Szerződés 251. cikk; EP Működési Szabályzata; Joint Declaration on practical arrangements for the new codecision procedure (a Tanács, a Parlament és a Bizottság 1999. május 4-i közös nyilatkozata); European Parliament (Conciliations Secretariat) [2002]: Conciliations Handbook 4th edition; European Parliament [1997]: The New Co-decision Procedure and the Treaty of Amsterdam. DG IV, Working paper W 34; Council of the European Union [2000]: Report by the Presidency and the General Secretariat of the Council to the European Council on making the co-decision procedure more effective.

Az eljárás menetének leírását a lehetséges három szakaszra (első olvasat, második olvasat, egyeztetés) bontom, ezeken belül külön kitérve az egyes intézmények – köztük az értekezés témakörének megfelelően kiemelten az Európai Parlament – szerepére. Az együttdöntés menetét a 3 számú Függelékben ábrán is szemléltetem, kiegészítve az ebben a fejezetpontban található szöveges leírást. A 4 számú Függelék pedig külön az egyes olvasatok szakaszainak időkorlátjait ismerteti.

3.1.1. Az első olvasat

3.1.1.1. Az eljárás megindítása: a Bizottság kezdeményezése

Az együttdöntési eljárás első lépésében a Bizottság egyidejűleg eljuttatja javaslatát a Tanácshoz és a Parlamenthez. A két szerv számára egyidejűleg történő beterjesztés fontos jegye az együttdöntési eljárásnak. Ebben az eljárásban ugyanis a Bizottságnak egyenrangú félként kell kezelnie a Tanácsot és a Parlamentet. A Bizottság beterjesztett javaslata megjelenik az EU Hivatalos Lapjában (Official Journal of the EU – OJ).

A Bizottság az együttdöntésben (az egyeztetőbizottság esetleges összehívásáig) hasonló hatáskörrel bír, mint a többi közösségi döntéshozatali eljárásban: az egyedüli szerv, amely rendelkezik a jogszabály-kezdeményezés közvetlen jogával (azaz szövegének beterjesztésével), javaslatait a Tanácsban csak egyhangúan lehet módosítani, és javaslatait bármikor visszahívhatja. A Bizottság szerepe az együttdöntésben sem ér véget a javaslat beterjesztésével. A testület mindaddig módosíthatja javaslatát, amíg a Tanács nem hoz döntést a javaslatról. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság jelentős tárgyalási és egyeztetési súllyal rendelkezik, amely képessé teszi arra, hogy segítse a Tanácson belül a minősített többség létrejöttét egy javaslatához, vagy blokkolja a döntéshozatalt a Tanácsban, ha az nem képes biztosítani a szükséges többséget.

3.1.1.2. Az első olvasat a Parlamentben

Az együttdöntésben a Parlament a Tanáccsal egyidőben kapja meg a jogszabálytervezetet, amelyről a vita egyszerre meg is indul mindkét intézményben. Ugyanakkor hivatalosan az első szó a Parlamentet illeti meg, az első döntést a Parlamentnek kell meghoznia arról, milyen formában támogatja a Bizottság javaslatát: módosításokkal, anélkül, vagy semmilyen formában. A Tanács – bár a vitát megkezdni korábban – csak a Parlament véleményének ismeretében hozhatja meg saját döntését. A Tanácsnak és a Bizottságnak egyébként rendszeresen informálnia kell a Parlamentet, illetve annak illetékes bizottságát a javaslat tárgyalása közben arról, hogy a Tanácsban (illetve a Tanács szerveiben, elsősorban a tanácsi munkacsoportokban) miként alakul a javaslat sorsa. Ez a kötelezettség a Bizottság esetében azon jogból származik, hogy a Bizottság képviselői részt vesznek a Tanács ülésein.

Az eljárás menetét illetően a Parlament részéről az első lépés, hogy mihelyt a Parlament megkapta a Bizottság javaslatát, az EP elnöke megküldi azt az illetékes parlamenti bizottsághoz, illetve bizonyos esetekben más érintett bizottságokhoz. A felelős parlamenti bizottság először is megvizsgálja, hogy a benyújtott javaslat nem sérti-e a szubszidiaritás, a pénzügyi források hatékonyságának kérdését és a polgárok alapvető jogait. Ha a parlamenti bizottság úgy látja, hogy a fenti szempontok sérülnek, akkor a javaslat átdolgozásra visszakerül a Bizottsághoz.

A benyújtott javaslat által érintett területért felelős parlamenti bizottság tagjai közül raportőrt nevez ki a javaslat vizsgálatára és a javaslatról szóló jelentés- és határozattervezet⁵² elkészítésére. Jelentésében a raportőr összegzi a Bizottság javaslatának lényegét, illetve ahol szükségesnek tartja, módosításokat javasolhat. A parlamenti bizottság ezután kezdi meg a vitát a Bizottság javaslatáról. A vita során a Bizottság képviselője megvédheti a testület álláspontját, és válaszolhat a parlamenti bizottság tagjainak kérdéseire.

⁵² Meg kell jegyezni, hogy az EP állásfoglalásai ún. határozat (angolul: resolution) formáját öltik, ez a „határozat” azonban nem azonos a közösségi jogforrásként funkcionáló határozattal (angolul decision). Az EP határozatai csupán véleményét, állásfoglalását jelentik. Ezek tehát nem jogforrásként szolgálnak, de megjelennek az EU Hivatalos Lapjában.

A parlamenti bizottsági vitában a képviselőket határidő köti a módosítások előterjesztésében. A képviselők végül szavaznak a Bizottság javaslatáról és az egyes képviselők által benyújtott módosításokról. A riportőr jelentést készít a vita és a szavazás eredményéről, amely tartalmazza az elfogadott módosítási javaslatokat, a határozattervezetet és egy magyarázó nyilatkozatot. A parlamenti bizottság által jóváhagyott határozattervezet a Bizottság javaslatának jóváhagyását vagy elutasítását javasolja a plenáris ülésnek. Általában a parlamenti bizottság a megszavazott módosításokkal együtt a Bizottság javaslatának elfogadását szokta ajánlani.

A plenáris ülés ezt követően vitát folytat a Bizottság javaslatáról, és az ahhoz benyújtott parlamenti módosításokat tartalmazó riportóri jelentésről. A plenáris ülés vitája keretében a képviselőknek (egyedül vagy csoportosan), illetve a riportőrnek lehetősége van arra, hogy további módosításokat fogalmazzanak meg a Bizottság javaslatához. Az EP plenáris ülése végül szavaz a felelős parlamenti bizottságban elfogadott, illetve később a plenáris ülés alatt beterjesztett módosításokról.⁵³ Az elfogadott szöveg parlamenti határozat formáját önti, és megjelenik az EU Hivatalos Lapjában is, mint az EP első olvasatban elfogadott álláspontja. A Parlament elnöke az EP által jóváhagyott szöveget elküldi a Tanácsnak és a Bizottságnak is.

Hangsúlyozni kell, hogy az első olvasatban a Parlament erőteljesen arra törekszik, hogy felhívja a Bizottság figyelmét az általa megfogalmazott módosításokra, ugyanis ha a Bizottság a parlamenti módosításokat beépítve változtat eredeti javaslatán, akkor a gyakorlatban könnyebbé válik annak biztosítása, hogy a parlamenti módosításokat elfogadják a Tanácsban, ugyanis a Bizottság javaslatáról a Tanács minősített többséggel dönt. Amennyiben a Bizottság nem építi be javaslatába a parlamenti módosításokat, akkor a Parlament módosításainak elfogadása jóval bizonytalanabb, mivel ha a Tanács a Parlament által megfogalmazott kiigazításokkal kívánja módosítani a Bizottság eredeti javaslatát, akkor ahhoz egyhangú döntés szükséges a Tanácsban.

⁵³ Ha a Bizottság javaslatát elutasítja a Parlament többsége, akkor az EP elnöke felkéri a Bizottságot a javaslat visszavonására. Ha ezt a kérést a Bizottság nem teljesíti, akkor az EP úgy dönthet, hogy visszautalja megfontolásra a kérdést az illetékes parlamenti bizottságnak, amely egy második jelentést készít a plenáris ülés számára.

3.1.1.3. Az első olvasat a Tanácsban

A Tanács miután megkapta a Parlament véleményét kétharmados többséggel el is fogadhatja a jogszabályt:

- ha jóváhagyja a Parlament véleményében szereplő összes módosítást, úgy a Parlament által véglegesített szöveget fogadja el;
- ha a Parlament nem nyújtott be módosításokat, úgy a Bizottság által javasolt szöveget fogadja el.

Ebben a két esetben a Tanács által elfogadott jogszabállyal az eljárás be is fejeződik. Hangsúlyozni kell ugyanakkor itt, hogy az Amszterdami Szerződés teremtette meg csak annak lehetőségét, hogy az eljárás véget érjen itt az első olvasatban. Az együttdöntés Maastrichtot követő első öt és fél évében erre nem volt lehetőség. Ehhez kapcsolódóan érdemes rámutatni, hogy mivel Amsterdam óta már az első olvasatban elfogadásra kerülhet a jogszabály, a Parlamentnek igen nagy figyelmet kell fordítania módosításainak tartalmára és szövegezésére már az első olvasatban is, ugyanis az általa módosított bizottsági javaslat akár a jogszabály végleges szövege is lehet.

Amennyiben a Tanács nem ért mindenben egyet a Parlamenttel (ami a gyakoribb eset), akkor saját javaslatot, ún. közös álláspontot (common position) ad ki és bocsát a Parlament rendelkezésére, amit utóbbi második olvasatban megtárgyal. A Tanácsnak részletesen informálnia kell a Parlamentet a közös álláspont elfogadásának okairól. Ehhez kapcsolódóan pedig a Bizottságnak is tájékoztatnia kell álláspontjáról a Parlamentet.

A közös álláspontot a Tanácsnak a jogi alap függvényében vagy egyhangúlag (ez a ritka kivétel), vagy minősített többséggel kell elfogadnia. Bár a Tanács egyedül alakítja ki a közös álláspontot, mégis a sikeres eljárás érdekében figyelembe kell vennie a Bizottság eredeti javaslatát és a Parlament véleményét, azokból lehetőség szerint célszerű minél több elemet bevonnia javaslatába, segítve ezzel a későbbi megegyezés lehetőségét. A közös álláspont általában éppen arról szól, hogy a Tanács egyrészt kész a Parlament több-kevesebb, de nem minden módosítását

átvenni, másrészt, hogy azokkal csak részben (azaz módosított formában) tud egyetérteni.

3.1.2. A második olvasat

3.1.2.1. A második olvasat a Parlamentben

Második olvasatban a Parlamentnek három hónapos határidőn belül (amely egy hónappal meghosszabbítható) döntést kell hoznia a Tanács álláspontjáról. A Tanács álláspontját a felelős parlamenti bizottság, illetve egyéb a kérdésben érintett bizottságok automatikusan megkapják. A Tanács közös álláspontjának kézbevétele után (ami általában a plenáris hét hétfőjén történik meg) kezdik el számolni a három hónapos határidőt a Parlament második olvasatára. Ha a felelős bizottság nem dönt másként, a téma raportőre ugyanaz a személy marad a második olvasat esetén is, mint az első olvasatban.

A felelős bizottság tagjai módosításokat fogalmazhatnak meg a Tanács álláspontjához vagy javasolhatják annak elutasítását is. A bizottság többségi szavazással dönt erről. A bizottság dialógust kérhet a Tanácstól kompromisszumos módosítások megvitatására. A felelős bizottság végül javaslatot nyújt be a plenáris ülésnek, miként döntsön a Tanács álláspontjáról. A plenáris ülésen a felelős bizottság mellett politikai csoportok, illetve legalább 23 képviselő is benyújthat módosításokat a Tanács álláspontjához.

Ahhoz, hogy egy módosítás elfogadható legyen a második olvasatban:

- törekedni kell arra, hogy megfeleljen az első olvasatban elfogadott parlamenti álláspontnak (azaz egy ott megfogalmazott parlamenti javaslatnak a Tanács közös álláspontjával szembeni teljes vagy részleges visszaállítást célozza); vagy
- a Tanács és a Parlament egyezsége értelmében született kompromisszumos módosításnak kell lennie; vagy

- arra kell irányulnia, hogy módosítsa a Tanács közös álláspontjának azon részét, amely olyan kérdéseket érint, amelyek nem voltak benne az első olvasatban benyújtott javaslatban.

Miután az illetékes parlamenti bizottság megvizsgálta a közös álláspontot, benyújtja az arról szóló javaslatát a plenáris ülésnek, amit az megvitát és szavaz arról. A Parlamentnek négy választási lehetősége van:

1. nem ad ki véleményt;
2. elfogadja a Tanács álláspontját;
3. abszolút többséggel (legalább 314 szavazat) elutasítja a Tanács álláspontját;
4. abszolút többséggel módosításokat javasol a Tanács álláspontjához és azt megküldi a Tanácsnak, valamint véleményezésre a Bizottságnak.

Az első két esetben a Tanács jóváhagyja közös álláspontját, és elfogadja a jogszabály, ami azt jelenti, hogy a jogszabály szövege a közös álláspontban meghatározott formában kerül elfogadásra. Az eljárás így a második olvasatban véget ér.

A harmadik esetben a javaslatot el nem fogadottnak tekintik, és az eljárás eredmény nélkül zárul a második olvasatban, azaz nem születik meg a kezdeményezett jogszabály. Meg kell jegyezni, hogy a Bizottságnak sincs semmilyen lehetősége a közbeavatkozásra, ha a Parlament elutasítja a közös álláspontot.

Az Amszterdami Szerződés életbe lépése előtt a Parlament még előre közölhette szándékát, hogy elutasítja a közös álláspontot, és ekkor a Tanács egyeztetőbizottságot hívhatott össze, ami tovább lassíthatta az eljárás menetét (erre valójában kétszer került sor). Az Amszterdami Szerződés azonban ebben az esetben megszüntette az egyeztetőbizottság létrehozásának lehetőségét, így a parlamenti elutasítás után a Tanácsnak már nincs módja egyeztetőbizottság összehívására. A változtatás azt a célt szolgálta, hogy az eljárás hatékonyabbá és gyorsabbá váljon.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt egyik nyilatkozat emellett megerősítette az eljárás időkeretei betartásának fontosságát, és maximum kilenc hónapos időkeretet határozott meg a második olvasat Parlamentben történő megkezdése és az egyeztetőbizottság munkájának befejezése között. Ez az időszak azonban a hosszabbítási lehetőségek következtében akár egy év is lehet. Az eljárás elhúzódásának legfőbb oka mégsem ez, hanem az, hogy a második és harmadik olvasathoz hasonló időkorlátozás nem létezik az első olvasatban, így ott az eljárás elején (főleg ami a tanácsi közös álláspont elfogadását illeti) nagyon jelentős (akár években mérhető) csúszások lehetnek.

3.1.2.2. A második olvasat a Tanácsban

A Tanácsban a második olvasatra akkor kerül sor, amikor a Parlament abszolút többséggel módosításokat javasol a Tanács álláspontjához. A Tanácsnak a Parlamenthez hasonlóan szintén három hónapja (amely egy hónappal szintén meghosszabbítható) van a második olvasatban. A határidőt akkortól számolják, amikor a Tanács hivatalosan megkapja a Parlament módosító javaslatait. A második olvasatban a Parlamentiől a javaslat a Bizottság véleményezése után kerül vissza a Tanácshoz. A Tanács a második olvasatban két lehetőség közül választhat:

1. A javaslat által érintett terület jogi alapjának megfelelően minősített többséggel vagy egyhangúlag elfogadja a Parlament minden módosítását, és ennek függvényében változtatja meg a közös álláspontot. Ekkor a jogszabály a Parlament második olvasatban elfogadott szövegével születik meg, és az eljárás véget ér. Ha a Bizottság negatív véleményt adott ki a Parlament által megfogalmazott egy vagy több módosítási javaslatáról, akkor a Tanács csak egyhangúlag hagyhatja jóvá a Parlament módosításait.
2. Ha a Tanácsban nincs meg a minősített többség (illetve néhány kivételes esetben egyhangúság) a Parlament módosításainak elfogadáshoz, vagy ha a Bizottság negatív álláspontja esetén a Tanács nem tudja biztosítani a Parlament módosításainak egyhangú elfogadását, akkor hat héten belül (amely két héttel meghosszabbítható) a Tanács és a Parlament egyenlőszámú képviselőiből álló egyeztetőbizottságot (Conciliation

Committee) hívnak össze. Az eljárás menetének rugalmasabbá és gyorsabbá tételének céljából az Amszterdami Szerződés – jelentős változtatásként – vezette be a hathetes határidőt a második olvasat Tanácsban történő befejezése és az egyeztetőbizottság összehívása között. Ugyanis Amszterdam előtt a Tanácsnak lehetősége volt arra, hogy akár több hónapot is várjon a második olvasat befejezése után az egyeztetőbizottság összehívására.

3.1.3. Az együttdöntés harmadik olvasata: az egyeztetés

Az egyeztetőbizottság a tagállamok 1-1 képviselőjéből és a tagállamokkal megegyező számú (tehát jelenleg 15) európai parlamenti képviselőből áll, ülésein a Bizottság képviselője is jelen van. Az egyeztetőbizottság feladata, hogy a két intézmény között hat héten belül (amely két héttel meghosszabbítható) kompromisszumos megállapodásra jusson, közös szöveget fogadjon el a Tanács képviselőinek minősített többségének (ritka kivételek esetében egyhangúlag), és az EP képviselők többségének támogatásával.

Az egyeztetőbizottság az Amszterdami Szerződés megfogalmazása szerint a Tanács közös álláspontjával, és az ahhoz benyújtott, az EP által javasolt módosítási javaslatokkal foglalkozik. Erre a kikötésre azért volt szükség, hogy csak az EP plenáris ülése által a második olvasatban elfogadott parlamenti javaslatok kerülhetnek napirendre, a Parlamentben benyújtott egyéb, a plénum szükséges többsége által el nem fogadott javaslatok nem szerepelhetnek az egyeztetőbizottság napirendjén.

Az egyeztetőbizottság munkájára vonatkozó 6+2 hetes időhatárt az első üléstől kezdve számolják. Az első ülés előtt azonban már folyik az előkészítő munka. Az egyeztetőbizottság összehívására vonatkozó, már említett szintén 6+2 hetes időkeretben már megkezdődik az álláspontok közelítésének folyamata, a Tanács, a Parlament és a Bizottság képviselőiből álló informális ún. „trialógusok” keretében. A trialógusok előtt vagy után bizonyos esetekben a három intézmény titkárságai technikai egyeztetéseket folytatnak. Az egyeztetőbizottság első ülése előtt tartott trialógusok és technikai egyeztetések gyakran lehetővé teszik, hogy az

egyeztetés már az egyeztetőbizottság első ülésén eredménnyel záruljon, néha az előzetes egyezmény deklarációjának formájában. Más esetekben több ülésre is szükség van az egyeztetőbizottságban, hogy a közös szövegről megállapodás szülessen.

Az egyeztetőbizottság számára az alábbi dokumentumok állnak rendelkezésre: a Bizottság javaslata, a Tanács közös álláspontja, az EP módosító javaslatai, a Bizottság véleménye az utóbbiról, valamint a Tanács és a Parlament delegációjának közös munkadokumentuma. Az utóbbi dokumentum általában két részből áll: „A” rész az előzetes tárgyalások során már elért kompromisszumos megoldásokat, míg a „B” rész a megoldatlan kérdéseket tartalmazza.

Az egyeztetés háromféle eredménnyel érhet véget:

1. Az egyeztetőbizottság egyezsége jut és közös tervezetet készít, amelyet ezután hat héten belül (amely két héttel meghosszabbítható) a Parlament egyszerű többséggel, a Tanács pedig a számára előírt szavazási eljárással (általában minősített többséggel) jóváhagy, miután a jogszabályt elfogadottnak tekintik, az eljárás lezárul.⁵⁴
2. Az egyeztetőbizottság egyezsége jut, de a két intézmény közül valamelyik a számára előírt többséggel nem hagyja jóvá a közös tervezetet, s így a jogszabály nem kerül elfogadásra, az eljárás eredmény nélkül zárul le.
3. Az egyeztetőbizottság nem jár sikerrel, nem tud egyezsége jutni, miután a jogszabály ekkor sem kerül elfogadásra, az eljárás eredmény nélkül zárul le.

Az Amszterdami Szerződés életbe lépését megelőzően az egyeztetés eredménytelensége esetén egyfajta harmadik olvasatban a Tanács közös álláspontját (esetleg a számára elfogadható parlamenti módosításokkal) ismét beterjeszthette, amelyet ekkor a Parlament már csak abszolút többséggel utasíthatott el, mely esetben az eljárás eredmény nélkül ért véget, ellenkező

⁵⁴ Ha az egyeztetőbizottság egyezsége jut és elfogadja a közös szöveget, és azt a Parlament abszolút többséggel, a Tanács minősített többséggel a 6+2 hetes határidőn belül jóváhagyja, akkor a jogszabály elfogadásra kerül. Az időkeretet a közös szöveg jóváhagyásától kezdve számolják, amely nem szükségszerűen esik egybe az egyeztetőbizottság utolsó ülésének idejével, hanem akkortól számolódik, amikor az egyeztetőbizottság két társelnöke aláírja a közös szöveget, ami az egyeztetőbizottság jegyzőkönyveként szolgál, és a Tanács és az EP elnökének küldenek el.

esetben a Tanács által beterjesztett változat elfogadásra kerülhetett. Talán az Amszterdami Szerződés együttdöntést érintő legfontosabb rendelkezése volt, hogy a Tanács számára megszüntette ezt a lehetőséget, és ezzel az eljárásban a Tanáccsal teljesen egyenrangú féllé tette a Parlamentet, mivel, ha a két intézménynek nem sikerül az első két olvasatban megegyezni, akkor az egyeztetőbizottságban már teljesen egyenrangú alapon tárgyalva kell közös szöveget elfogadniuk.

Az együttdöntés hangsúlyos jellemzője, hogy a Bizottság szerepe a többi eljáráshoz képest itt korlátozottabb. Bár az együttdöntés során is a Bizottság egy ideig (az egyeztetőbizottság összehívásáig) visszavonhatja a jogszabály-tervezetet, amennyiben az olyan irányban módosult, amellyel nem tud egyetérteni (sőt a második olvasat után kiadott véleményét a Tanács csak egyhangúan módosíthatja), befolyásolási lehetősége az egyeztetőbizottság összehívásakor lényegében kimerül (illetve a Tanács és a Parlament közötti közvetítésre szorítkozik). Ezt követően minden a Tanács és a Parlament megegyezésén múlik, s döntésüknél már nem kell figyelembe venniük a Bizottság álláspontját.

3.2. Az együttdöntési eljárás szereplői és fórumai

Az együttdöntési eljárás sikere alapvetően az intézmények (a Tanács, a Parlament és a Bizottság) rugalmasságán, egyeztetőkészségén múlik. Éppen ezért rendkívül fontos annak áttekintése, hogy az egyes intézményeken belül ki játszik kulcsszerepet az álláspontok közelítésében, összeegyeztetésében, és ez a folyamat milyen keretek között zajlik.⁵⁵

⁵⁵ A bemutatásnál mindenekelőtt a következő elsődleges forrásokra támaszkodom: EK Szerződés 251. cikk; EP Működési Szabályzata; Joint Declaration on practical arrangements for the new codecision procedure (a Tanács, a Parlament és a Bizottság 1999-es közös nyilatkozata); European Parliament (Conciliations Secretariat) [2002]: Conciliations Handbook 4th edition; European Parliament [1997]: The New Co-decision Procedure and the Treaty of Amsterdam. DG IV, Working paper W 34; Council of the European Union [2000]: Report by the Presidency and the General Secretariat of the Council to the European Council on making the co-decision procedure more effective.

3.2.1. Az együttdöntés folyamatának fórumai

Az EP-ben a jogalkotási munka nagy része, az előkészítés a parlamenti bizottságokban folyik, míg a plenáris ülés feladata a végső döntések meghozatala. Mint ahogy azt az előző pontban már láttuk, az együttdöntés során is természetesen ez a munkamegosztás. Az együttdöntés első olvasatában az Európai Bizottság javaslatát az EP elnöke továbbítja a felelős bizottságnak, amely tagjai közül kijelöli a téma riportörét. A riportör által készített jelentést (amely tartalmazza a módosító javaslatokat és a határozattervezetet) fogadja el a bizottság, és ez kerül a plenáris ülés elé, ahol még lehetőség van módosítások benyújtására. Lényegében ugyanez a forgatókönyv zajlik le a második parlamenti olvasatban is.

Ami a Tanács munkáját illeti, a testület hierarchiájából fakadóan az első olvasatkor először az illetékes tanácsi munkacsoport, majd a COREPER vitatja meg a Parlament által elfogadott tervezetet és a COREPER kialakítja a Tanács állásponttervezetét, amelyet vita és módosítások nélkül („A” pontok) vagy vita és esetleges módosítások után („B” pontok) fogad el a Miniszterek Tanácsa. Amennyiben közös álláspontot ad ki a Tanács, tehát sor kerül második olvasatra, az lényegében az elsőhöz hasonló koreográfia alapján történik.

Az együttdöntés harmadik szakasza, az egyeztetés az egyeztetőbizottságban zajlik. Az egyeztetőbizottság tanácsi oldalát a tagállamok 1-1 képviselője, általában az állandó képviselők helyettesei (azaz a COREPER I tagjai) adják. Kivétel az elnökséget adó ország, amelyikből gyakran a Tanács elnöke, azaz az illetékes miniszter vesz részt az ülésen. Az Európai Parlament delegációja a politikai csoportok arányának megfelelően áll össze, mindig a ciklus elején fogadják el, hogy melyik frakció hány főt jelölhet a majdan megalakuló egyeztetőbizottságokba. A parlamenti delegációt mindig az adott egyeztetési folyamat előtt nevezik ki. A delegációnak ugyanakkor állandó tagja 3 parlamenti alelnök, akiket megválasztásukkor jelölnek ki erre a feladatra. A 3 alelnök állandó részvételének jelentősége, hogy folyamatosságot biztosítanak az egyes egyeztetőbizottságok munkájában, „hidat képeznek” az egyes ügyek között és tapasztalatuk hozzájárul az EP tárgyalási hatékonyságának növeléséhez. A

delegációban mindig helyet kap az illetékes parlamenti bizottság elnöke, valamint a téma riportőre is.⁵⁶ Így igazából mindig csak a további tíz hely sorsáról döntenek (de úgy, hogy már az állandó tagok is beleszámítanak a pártarányokba⁵⁷). A parlamenti delegáció tagjainak többsége az adott témáért felelős parlamenti bizottság tagja. Az egyeztetőbizottság ülésein a Tanács soros elnöke és az egyik parlamenti alelnök egymást felváltva elnökölnek (az EP alelnökei között cserélődik az elnöki tiszttel betöltése). Az üléseken a Bizottságot általában a felelős bizottsági tag képviseli, akinek az a feladata, hogy megtegye azokat a szükséges lépéseket, kezdeményezéseket, amelyek a Tanács és a Parlament álláspontjának összehangolását célozzák. Ide tartozhat – többek között – a Tanács és a Parlament álláspontját ötvöző, kompromisszumos szövegtervezet elkészítése. A Bizottság álláspontjának azonban nincs semmiféle hatása a közös szöveg egyeztetőbizottságon belüli elfogadásának többségi szabályaira (a Tanács delegációjának minősített többsége, a Parlament delegációjának egyszerű többsége szükséges a közös szöveg elfogadásához). A Bizottság képviselőjének tevékenysége a közvetítő szerepére korlátozódik.

Az egyeztetési folyamat szempontjából kiemelkedő jelentőségűek az ún. „trialógus” találkozók, amelyek a Tanács, a Parlament és a Bizottság képviselőinek informális megbeszélései a kompromisszumok elősegítése érdekében. A szűk körű trialógusokon a Tanácsot általában az elnökséget adó ország állandó képviselőjének helyettese (a COREPER I elnöke), a parlament delegációját az elnöklő alelnök, az illetékes parlamenti bizottság elnöke és a téma riportőre, a Bizottságot az illetékes főigazgató (vagy munkatársa) képviseli. A háromoldalú informális megbeszélésekre általában már a Tanács második olvasata alatt, véleményének kiadása előtt sor kerül, annak érdekében, hogy már ekkor a

⁵⁶ Az EP valójában az amerikai és a német modellt ötvözi abban, hogy az egyeztetőbizottságnak állandó és nem állandó parlamenti tagjai vannak. Az USA-ban a szenátus és a képviselőház egyeztetésekor mindig a témának megfelelően ad hoc alapon jelölik ki a tagokat, míg Németországban a Bundesrat és a Bundestag egyeztetésének estében – bármilyen téma is szerepel napirenden – mindig ugyanazok az állandó tagok vannak jelen (Corbett et al 2000 p.198.).

⁵⁷ Az egyeztetőbizottságban résztvevő parlamenti delegáció összetétele természetesen tükrözi az EP-ben fennálló pártarányokat. Az 1999-ben megválasztott Parlament pártarányainak megfelelően jelenleg az Európai Néppártnak 6, az Európai Szocialista Pártnak 5, a liberálisoknak, a zöldeknek, az Egységes Európai Baloldálnak/Északi Zöld Baloldal Konföderációnak 1-1 képviselője van az egyeztetőbizottságban, míg a maradék egy hely betöltése az Unió a Nemzetek Európájáért és a Demokrációk és Különbségek Európája elnevezésű csoportok között felváltva cserélődik (Corbett et al 2000 p.198.).

lehető legjobban közelítsék az álláspontokat, hiszen az egyeztetőbizottság összehívását követően legfeljebb nyolc hét áll rendelkezésre. Trialógusokat az egyeztetőbizottság üléseinek szüneteiben is tartanak, de van, amikor csak a Tanács elnöke konzultál a raportőrrel, és így próbálnak meg kompromisszumos szövegtervezet készíteni. A legfontosabb kompromisszumok általában a trialógusok során születnek, ahol a kevesebb résztvevő miatt könnyebb a megegyezés. Az egyeztetőbizottság ülése előtt közvetlenül a testület két társelnöke (a Tanács soros elnöke és az EP egyik alelnöke), valamint a Bizottság képviselője formális trialógust tartanak, hogy áttekintsék a fontos ügyeket. Ezek a találkozók az általános szabály szerint megelőzik a tanácsi és a parlamenti delegációk előkészítő üléseit.

Az egyeztetőbizottság felváltva ülésezik a Tanács és a Parlament épületében. Az ülések a Tanács és a Parlament üléseihez hasonlóan mind a 11 hivatalos nyelven folynak. Az első ülés házigazdája felel a közös szöveg összeállításáért, az egyeztetőbizottság jegyzőkönyveként funkcionáló, a Tanács és az EP elnökét értesítő levél elküldéséről, az elfogadott jogszabály Tanács és az EP elnöke általi aláírásáért, valamint annak az EU hivatalos lapjában, az Official Journalban való megjelenéséért.

Amint megszületik az egyezés az egyeztetőbizottságban (néha írásban a két társelnök levélcseréjének formájában), a Tanács Titkársága vagy a Parlament Titkársága (attól függően, melyik intézménynél tartották az egyeztetőbizottság első ülését) elkészíti a jogszabálytervezetet azon a nyelven, amelyen a tárgyalások folytak. Ezt a dokumentumot később az összes többi hivatalos nyelvre is lefordítják. A közös szöveget az egyeztetőbizottság két társelnöke (a Tanács esetében az általános szabály szerint a COREPER elnöke) által aláírt levél formájában a Parlament és a Tanács elnökének továbbítják. A közös szöveget tartalmazó levelet, amely az egyeztetőbizottság jegyzőkönyveként szolgál, tájékoztatásul megkapja a Bizottság egyeztetőbizottsági ülésen részt vett tagja is.

3.2.3. A Tanács szerepe a Parlamenttel történő egyezkedési folyamatban

Az első olvasat megkezdésekor a Tanács munkacsoportja megvizsgálja a Bizottság javaslatát, miközben figyelemmel kíséri az illetékes parlamenti bizottságban folyó munkát a javaslatról. A Bizottság, amelynek képviselői részt vehetnek a Tanács és a Parlament ülésein, igen fontos szerepet játszik az információk két intézmény közötti továbbításával. Miután a Bizottság javaslatának áttekintése elért egy bizonyos szintet, kiderültek a főbb kérdésekben az álláspontok, a Tanács Elnöksége kapcsolatba léphet az EP illetékes bizottságának képviselőivel (a bizottság raportőre/előke). A Bizottság tisztviselői általában szintén részt vesznek ezeken az üléseken, ahol az Elnökséget (a munkacsoport elnöke/Coreper elnöke) a megfelelő főigazgatóság és a Tanács együttdöntési részlege (az ún. „Co-decision Backbone”) segíti feladata ellátásában. Meg kell itt jegyezni, hogy a Tanács Főtitkársága és különösen annak együttdöntési (ún. „Backbone”) részlege által az Elnökség részére nyújtott támogatás túlmegy a hagyományos asszisztencia mértékén. Például az EP-vel és a Bizottsággal a mindennapos kapcsolatot a Főtitkárság tartja fenn.

A kezdeti kapcsolatfelvétel után, amely lehetővé teszi a kérdéses pontok tisztázását, az Elnökség értesíti a COREPER-t az eredményekről (a Parlament tekintetében az illetékes bizottságban ugyanez lejátszódik a bizottsági elnök és/vagy a raportőr révén). A COREPER a munkacsoportokon belül lezajlott vita alapján felméri egy első olvasatban történő egyezség lehetőségét, és ha úgy látja, kompromisszumos javaslatot nyújt be.

Bizonyos esetekben a kezdeti kapcsolatfelvételek informális tárgyalásokkal folytatódnak, amelyre az Elnökség a COREPER-től kap felhatalmazást. Ezen informális tárgyalások alatt a COREPER elnöke és az EP képviselője közelíteni próbálja a két intézmény álláspontját, abból a célból, hogy már az EP első olvasatakor (attól függetlenül, hogy van vagy nincs módosítás a Bizottság javaslatához) olyan megoldás szülessen, amely elfogadható a Tanács számára. Ha pedig nyilvánvaló, hogy nem születik egyezség az első olvasatban, akkor az

egyeztetések arra irányulnak, hogy még jobban világossá váljanak a nézetkülönbségek, s csökkentsék a lehetséges parlamenti módosítások számát a második olvasatban. Az első olvasat így a Tanács és a Parlament közötti folyamatos kapcsolatfelvételtől, tárgyalásról szól, amiket ezen egyeztetések eredményének értékelése és a tárgyalási pozíciók megalkotása követ. Ugyanez a folyamat jellemzi a második olvasatot követő egyeztetés előkészületi szakaszát is. Miután a Tanácsnak célja az EP-vel való megegyezés, a Tanácsnak szorosan kell követnie a Parlament munkáját. Bizonyos esetekben az Elnökség kapcsolatba lép az EP képviselőivel, hogy elősegítse a Tanács közös álláspontjának elfogadását, elkerülje a parlamenti elutasítást.

A második olvasat esetében a Tanácsban az Elnökség biztosítja azt, hogy a tanácsi munkacsoport minél előbb megvizsgálja a Parlament Tanács álláspontjához benyújtott módosítási javaslatait. A vizsgálódás nem csupán arra korlátozódik, hogy egyszerűen meghatározzák, melyek azok a parlamenti javaslatok, amelyeket elfogad vagy elutasít a Tanács. Ha az összes parlamenti javaslatot elutasítja a Tanács, akkor a tanácsi munkacsoport elkezd megvizsgálni a lehetséges kompromisszumos szöveg megalkotását, és eljuttatja azt a COREPER-nek.

Amennyiben a Tanács nem fogadja el a Parlament összes második olvasatban megjelenő módosító javaslatát, akkor a Tanács erről értesíti az EP-t, és a Tanács elnöke összehívja az egyeztetőbizottságot.

Az egyeztetés során a kezdeti szakaszban a technikai találkozók a tanácsi munkacsoport elnöke (segíti a Tanács Titkársága) és a riportőr között zajlik a Bizottság tisztviselőinek jelenlétében. Amint a két intézmény kezdeti tárgyalási pozíciói már megalapozottak, akkor az informális trialógus formájában elindulhat a tárgyalási szakasz. Ezen a találkozón a Tanács oldaláról a COREPER elnöke, a Parlament részéről a riportőr, néha az illetékes parlamenti bizottság elnöke van jelen, míg a Bizottságot általában a felelős főigazgatóság képviseli.

Az egyeztetőbizottság első ülését megelőző szakaszban az Elnökségnek jelen kell lennie a technikai találkozók (általában a munkacsoport elnöke révén) és az informális trialóguson (a COREPER elnöke személyében). A Tanács tárgyalási

pozícióját – amely az Elnökség mandátumát alkotja – előzetesen a COREPER dolgozza ki. A COREPER -t a testület elnöke állandóan tájékoztatja a Parlammnttel történő tárgyalások eredményéről. Bizonyos esetekben a COREPER elnöke személyes felelősségére tárgyalási javaslatokkal áll elő, amely csak az Elnökséget köti. Ez a tárgyalási technika egyre nagyobb mértékben terjed el. Az első tárgyalási ajánlatot a Tanács részéről gyakran egy elnökségi kompromisszum formájában dolgozzák ki. Az Európai Parlament is gyakran vitatja a raportőr álláspontját. A két tárgyalási ajánlatot később további megfontolás céljából jóváhagyásra benyújtják a Tanács (COREPER) és az EP delegációjának.

Az egyeztetőbizottság üléseire az Elnökségnek biztosítani kell a kormány egy tagjának részvételét (általában a kérdésért felelős miniszterét), aki az egyeztetőbizottság társelnöki tisztét látja el.

3.2.3. Az EP szerepe a Tanáccsal történő egyeztetésben

A Parlamentben az együttdöntési eljárással kapcsolatos viták – a korábban ismertettek szerint – az EP bizottsági ülésein és a plenárison zajlanak. Az első két olvasat lényegében a hagyományos parlamenti munkamenet szerint halad előre. Annyit azonban ki kell emelni, hogy – ellentétben a Tanáccsal – a Parlament képviselői nem vehetnek részt a társjogalkotó szerv ülésein, így az euróképviselek hivatalosan csak közvetítőn (mégpedig a Bizottságon) keresztül értesülnek arról, hogyan halad egy adott ügy a Tanácsban. Ez a helyzet azonban gyökeresen megváltozik onnantól kezdve, amikor már láthatóvá válik az egyeztetőbizottság összehívása, illetve annak lehetősége.

Amikor a Parlament a második olvasatban elfogadta a módosításokat a Tanács közös álláspontjához, és a Tanács nem hivatalos értesítését is megkapta, amelyből úgy tűnik, hogy szükség lesz az egyeztetőbizottság összehívására, akkor a Parlament Titkárságának együttdöntési részlege (az ún. „Conciliations Secretariat”) felkéri a frakciókat, hogy nevezzék meg tagjaikat az egyeztetőbizottságban részvevő parlamenti delegációba. Normál esetben ez a második olvasatban történő szavazás utáni első néhány hétben történik meg.

Különleges esetekben, ha a tárgyalt kérdés határideje és fontossága megköveteli, a parlamenti delegáció hamarabb összeáll.

A parlamenti delegáció első alakuló ülésére hagyományosan a módosítások második olvasatban történő elfogadása után következő plenáris ülészen kerül sor, még akkor is, ha a Tanács nem fejezte be formálisan a második olvasatát. Azonban az alakuló ülésre – az ülések számának limitálása céljából – később is sor kerülhet, amikor már tudhatóak a Tanács első reagálásai, és szükségessé válik az álláspontok kicserélése. Ezen eljárási okból vagy mert a parlamenti delegáció elnöke úgy dönt, hogy tárgyalásokat kezd a Tanáccsal, mielőtt ülést lehetne tartani, a delegáció általában írásbeli eljárás alapján áll össze.

A delegáció alakuló ülésére általában Strasbourgban a parlamenti módosítások második olvasatban történő elfogadása után következő plenáris ülészen kerül sor. Az ülés célja, hogy felhatalmazást adjon a Parlament tárgyaló csapatának (EP alelnöke, aki az adott egyeztetőbizottság társelnöke; az illetékes bizottság elnöke és a riportőr) arra, hogy informális tárgyalásokat kezdjen a Tanáccsal trialógus találkozó keretében, valamint, hogy megalkossa a parlamenti delegáció álláspontját (különösen, ha a Tanács kezdő tárgyalási pozíciói vagy legalábbis reakciói ismertek a Parlament második olvasatban megalkotott módosításairól). Az alakuló találkozókon gyakran a Bizottság képviselőjével is röviden megvitatják az álláspontokat.

A delegáció üléseinek célja, hogy az eljárás futó szakaszaiban stratégiát dolgozzon ki a Tanács álláspontjával szemben, illetve, hogy megvitassa a kompromisszumos szövegeket. Ha rendezetlen kérdések merülnek fel, akkor a delegáció utasítja a tárgyalóküldöttséget, hogy további egyeztetéseket folytasson a Tanáccsal. A Parlament delegációja akkor is hoz eljárásügyi döntéseket, ha egy további trialógus találkozót kellene tartani, vagy olyan esetben dönt, hogy össze lehet-e hívni az egyeztetőbizottságot.

A parlamenti delegáció a tagok nemzetisége alapján választja meg a munkanyelvet. Azonban az egyeztetési szakasz alapvető dokumentumait (Bizottság javaslata, EP módosításai az első olvasatban, a módosított bizottsági

javaslat, a Tanács közös álláspontja, az EP módosításai a második olvasatban, és az arról adott bizottsági vélemény) mind a 11 hivatalos nyelvre lefordítják. Az ülések összefoglalója, a munkadokumentumok a delegáció által használt nyelveken jelennek meg. A parlamenti delegáció munkáját az EP egyeztetési titkársága segíti, amely az illetékes parlamenti bizottságok és az EP Jogi Szolgálatának munkatársaival működik együtt.

3.2.4. A Bizottság közvetítő szerepe

A Bizottság sajátos szerepet foglal el az együttdöntési eljárásban. A Bizottság mind a Tanács, mind a Parlament ülésein képviseltetheti magát, ezzel az információk legfontosabb szállítója, különösen az eljárás kezdetén. A Bizottság képviselői általában meghívást kapnak az EP delegációja és a COREPER összes ülésére. Emellett részt vesznek a trialógus és az egyeztetőbizottság ülésein is. A Bizottságnak a kérdésben érintett tagja részt vesz az egyeztetőbizottság formális ülésein és a trialógus találkozókön és azokon a parlamenti delegációs üléseken, amelyeket közvetlenül az egyeztetőbizottság ülései előtt vagy azon kívül tartanak. A Bizottság fontos szerepet játszik az egyeztetési szakaszban, igaz ez a szerep alapvetően különbözik az első vagy a második olvasatban betöltött szereptől. Ezekben közvetett módon még szinte kvázi egyetértési joggal rendelkezik a Bizottság, hiszen az általa nem támogatott javaslatokat a Tanácsban csak egyhangúan lehet elfogadni, ráadásul ha neki nagyon nem tetsző irányban megy el egy jogszabály-tervezet, akkor azt az egyeztetés előtt még visszavonhatja. Az egyeztetési szakaszban ugyanakkor a bizottsági jelenlét célja már kizárólag az, hogy a két társjogalkotó (a Tanács és a Parlament) álláspontját közelítse különböző indítványokkal, kompromisszumos szövegtervezetekkel. Az EKSZ 251(4) cikkének megfelelően a Bizottság megteszi az összes szükséges kezdeményezést az egyeztetési szakasz során a Tanács és a Parlament álláspontjának közelítése érdekében. A három intézmény 1999. május 4-i közös nyilatkozatának megfelelően ugyanakkor a Bizottság már korábban is javaslatokat dolgoz ki, hogy elősegítse az EP és a Tanács álláspontjának egyeztetését az első és a második olvasattól kezdve. Ez a szerep döntő fontosságú, amit a Bizottság az összes esetben ellát. Bizonyos eseteknél a Bizottságot felkérlik, hogy dolgozzon ki

olyan rugalmas tervezetet, amely nem akadályozza meg az EP és a Tanács közötti egyezséget a második vagy még az első olvasat során.

3.2.5. A trialógus találkozók

A trialógus találkozókra intézményenként 10 főnél nem vehetnek részt többen. A szabály a találkozók hatékonyságát kívánja biztosítani, hiszen a nagy létszám, a túl sok szereplő nehezíti a kompromisszumok megkötését. A Bizottságot, amelyet a megfelelő főigazgatóság képvisel, gyakran felkérlik arra, hogy készítsen kompromisszumos szövegtervezeteket, amiket a delegációkban vagy a trialógus találkozókra vitatnak meg. A trialógus egyik célja annak ösztönzése, hogy a politikai szinten (pl. EP raportőr találkozója a tanácsi munkacsoport elnökével) és a tisztviselők szintjén is minél több technikai jellegű előkészítést vagy tervezetalkotást végezzenek. A megkövetelt növekvő számú hivatalos találkozó és a szigorú határidők miatt ezek a különböző összetételben zajló informális találkozók egyre elterjedtebbek. Meg kell jegyezni, hogy ezek következtében az intézmények közötti egyeztetésben, és így végső soron a megegyezésben, azaz az elfogadásra kerülő jogszabály végleges változatában kiemelkedő szerepe van egyfelől természetesen a Tanács Elnökségének, másfelől, az EP részéről pedig a felelős alelnöknek, a bizottsági elnöknek, és talán leginkább a raportőrnek, aki személyesen felelős az adott ügyért. A raportőr feladata a jelentés és a határozattervezet elkészítése és a bizottsági vita során történő koordinálása, továbbá ő az aki a plenáris ülésen zajló vitánál előterjeszti a jelentést, bemutatja a parlamenti bizottság álláspontját, továbbá kommentálja az elhangzott javaslatokat, módosító indítványokat. Ráadásul a hivatalos és főként az informális egyeztetéseken keresztül nagyon komoly személyes befolyást tud gyakorolni a végkimenetelre. A raportőrök tehát különösen a nehéz együttdöntési eljárások kulcsfigurái lehetnek.

Általában egy rövid trialógus találkozót szoktak tartani közvetlenül az egyeztetőbizottság ülése előtt. Emellett, ha az egyeztetőbizottságban elakad a tárgyalás, akkor a trialógusban tisztázzák a helyzetet, hogy kölcsönösen elfogadható kompromisszumokat találjanak és elkerüljék a delegációk közötti félreértéseket.

Az első trialógus és más informális találkozók után az EP delegáció elnöke összehívja a delegációt, hogy tájékoztatást adjon a tárgyalások eredményeiről. Általában ezeket az üléseket a plenáris ülésszak alatt vagy parlamenti bizottsági ülésekkel együtt tartják meg. A delegáció tanácskozásai nem nyilvánosak a közvélemény számára, azonban a politikai csoportok, a Parlament megfelelő szolgálataival valamint a Bizottság képviselői részt vehetnek azokon. Ezeken az üléseken a Parlament tárgyaló küldöttsége tájékoztatást ad a trialógus találkozóiról. A delegáció emellett megvitatja a trialógus találkozáson megtárgyalt vagy megszerkesztett kompromisszumos szöveget.

3.2.6. Az egyeztetőbizottság ülései

Az egyeztetőbizottságot a Tanács elnöke hívja össze a Parlament elnökének beleegyezésével. Az egyeztetőbizottságnak a Tanács második olvasata utáni hat héttel (ami két héttel meghosszabbítható) mindenképpen össze kell ülnie. Az egyeztetőbizottság összehívására akkor kerül sor, amikor a Tanács és a Parlament álláspontja elég közel áll egymáshoz, hogy a megoldatlan kérdéseket rendezzék.

Az egyeztetőbizottság üléseit általában Brüsszelben tartják, felváltva a Tanács és a Parlament helyszínein. 1994 utáni nyolc évben Brüsszelen kívül csupán egyszer Strasbourgban és kétszer Luxembourgban ült össze a bizottság.

Egy adott bizottsági ülésen több dosszié is napirenden lehet:

- „A pontok”: vagy megkezdik a maximum nyolc hetes határidőn belül az egyeztetési eljárást vagy formailag kinyilvánítják az egyezséget azokkal a jogszabálytervezetekkel kapcsolatban, ahol a delegációk elérték egy átfogó egyezséget az informális tárgyalásokon és a delegációk azt követő ülésein. Ezekről a pontokról nincs vita az egyeztetőbizottságban.
- „B pontok”: azok a dossziék, ahol még nem született meg a teljes egyezés.

Amennyiben az egyeztetőbizottság első ülésén nem születik megállapodás, akkor a hathetes (kiterjesztés esetén nyolchetes) határidőn belül tetszőleges számú ülés

tartható. Általában ugyanakkor 1-3 ülés alatt, esetleg ülés nélkül írásban megtörténik a megegyezés. Ennél több ülést nem szokás tartani, mert a megegyezés nehézsége esetén az álláspontok közelítésére inkább tárgyalásokat tartanak, amelyeken a kevesebb szereplő miatt könnyebb megállapodásra jutni.

Sikeres egyeztetés után a Tanács és a Parlament gyakran tart közös sajtótájékoztatót, hogy az elért megállapodásról beszámoljanak a médiának. Az egyeztetés révén létrejött közös szöveget a tárgyalásokat követően amint lehetséges a Parlament internetes honlapjára is felteszik, hogy a közvélemény és az intézmények képviselői megismerhessék az egyeztetés eredményét.⁵⁸

Mihelyt a Parlament és a Tanács titkárságai véglegesítették a közös szöveget, azt az egyeztetőbizottság társelnökei egy értesítő levéllel együtt elküldik a Tanács és a Parlament elnökeinek. Az intézmények (Tanács és a Parlament) bármely nyilatkozatait is mellékelik a levélhez, amely egyben az egyeztetési eljárás jegyzőkönyveként is szolgál.

A közös szöveget jóváhagyó értesítő levél aláírásától a Tanácsnak és a Parlamentnek hat hete (két héttel meghosszabbítható) van a jogszabály elfogadására, a módosítások lehetősége nélkül. Ebben az időszakban az EP delegációjának tagjai saját nyelvükön megkapják a végleges közös szöveget, kiegészítve egy jelentéssel, amely az egyeztetés eredményeiről számol be. A jelentés tartalmazza a delegáció szavazási jegyzőkönyvét az egyeztetés végeredményéről. Ezután a riportőr által a delegáció elnökének felügyelete alatt elkészített végső közös szöveget, a jelentést és az értesítő levelet megküldik az EP ülésszakokért felelős szolgálatának (DG I). Ekkor az egyezség szövege a különböző nyelveken is olvasható az EP honlapján.

A delegáció elnöke vagy a delegáció bármelyik tagja (általában a riportőr) a közös szöveghez nyilatkozatot fűzhet. Ezt a beszámolót általában parlamenti vita követi, majd ezt követően a Parlament szavaz a közös szövegről, amelynek jóváhagyásához egyszerű többség szükséges. A Tanácsban a szavazás az adott

⁵⁸ Ha nem születik egyezség az egyeztetőbizottságban, akkor a parlamenti delegáció elnöke arról tájékoztatást ad az EP plenáris ülésén, amit vita követ.

ügy jogalapjától függően történik, általában minősített többség elegendő, néhány kivételnél van szükség egyhangúságra.

Miután a jogszabályt a Tanács és a Parlament is elfogadta, annak szövegét a két intézmény elnöke aláírja, és a jogszabályt a megfelelő nyilatkozatokkal együtt közlik az Official Journalban.

3.3. Az együttdöntés alkalmazási területei

Az együttdöntési eljárást jelenleg 38 területen alkalmazzák. A Nizzai Szerződés pedig újabb 5 területen vezeti be (valamint a szociálpolitika területén bővíti a korábban ideutalt kérdéseket), illetve egyes első pilléres bel- és igazságügyi kérdésekben, valamint a szociálpolitika néhány további kérdésében lehetővé teszi, hogy a Tanács döntése értelmében későbbi időpontban további néhány terület kerüljön együttdöntés alá.

Az együttdöntési eljárást az eredeti elv szerint általában olyan területeken vezették be, amelyek közvetlenül érintik az állampolgárok érdekeit (pl. munkaerő szabad áramlása, oktatás, egészségügy, fogyasztóvédelem) és ezért különösen indokolt az állampolgárokat képviselő szerv, az Európai Parlament bevonása, illetve rajta keresztül az Unió demokratikus legitimációjának erősítése. Az Amszterdami Szerződést követően azonban már inkább könnyebb arról az oldalról megközelíteni e kérdést, hogy hol nem alkalmazzák az együttdöntést. A tagállamok elsősorban olyan területeken nem voltak hajlandók az együttdöntés bevezetésére, ahol vagy a Tanácsban eleve hagyományosan nehéz a kompromisszumok megkötése (pl. mezőgazdaság), vagy a tagállamok különösen érzékenyek szuverenitásuk további korlátozására (pl. adóharmonizáció), így nem kívánnak még az Európai Parlamenttel is egyezkedni. Részben ezt a hozzáállást tükrözi az az elv, miszerint az együttdöntés a Tanácsban általában minősített többségi szavazással párosul (ez alól csupán 4 kivétel van, ahol egyhangúságra

van szükség, a Nizzai Szerződés pedig ezek közül is felszámol egyet).⁵⁹ Az együttdöntést továbbra sem alkalmazzák a mezőgazdaság, a halászat, a gazdasági és monetáris unió, a verseny, az adóharmonizáció vagy a külkereskedelem területén. Mindezek mellett (főként a Nizzai Szerződést megelőző kormányközi konferencia függvényében) kijelenthető, hogy nem feltétlenül van egyértelmű logika abban, hogy mely kérdések kerültek eddig együttdöntés alá, és melyek nem. Ez általában a kormányközi konferenciákon kialakult, a tagállamok közötti legkisebb közös többszörös elvére épülő kompromisszumok eredménye. Alapvetően azt azonban mondhatjuk, hogy Amsterdam óta az együttdöntést alkalmazzák az egységes piac harmonizálását és az ún. társadalmi-gazdasági politikák működtetését illetően. Összességében az együttdöntési eljárás alkalmazási területeit vizsgálva, hangsúlyozni kell, hogy nem a területek száma, hanem tartalma a döntő. Így például a Maastrichti Szerződés ugyan csak 15 területet utalt együttdöntés alá, de ezek között szerepelt a rendkívül jelentős, akkori 100a. cikk (jelenleg 95. cikk), amely az egységes piaci harmonizálásról szól, és amely az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig az együttdöntési eljárások jogalapjaként egyedül többször került alkalmazásra, mint a többi 14 terület.⁶⁰

3.3.1. Az együttdöntés alkalmazási területei a Maastrichti Szerződés alapján

A Maastrichti Szerződés nem túl sok területre terjesztette ki az általa bevezetett együttdöntési eljárás hatályát. Egyrészt hozzájárult ehhez a Parlament jogkörbővülésének fokozatossága. Másrészt az a trend, ami már az 1991-es kormányközi konferencián jelentkezett, hogy a tagállamok nem valamilyen logikai elv, hanem inkább a politikai kompromisszumok eredményeként (azaz ahol mindenki részéről meg van erre a hajlandóság) utalnak területeket ezen

⁵⁹ A kivételek a következők: Kultúra: ösztönző rendelkezések (EKSZ 151(5). cikk); Szociálpolitika: migráns dolgozók társadalombiztosítása (EKSZ 42. cikk) + az önálló tevékenységet folytatók tevékenységének megkezdése és folytatása, képzése és foglalkozáshoz jutása (EKSZ 47. cikk). A Nizzai Szerződés a negyedik korábbi kivétel (állampolgárok joga a szabad mozgásra és tartózkodásra – EKSZ 18(2). cikk) esetén bevezeti a minősített többségi döntéshozatalt.

⁶⁰ Az együttdöntés összes területét egyben a 2 számú Függelék foglalja össze, e fejezetben pedig szerződések szerint mutatom be az alkalmazási területeket.

eljárás alá. Az együttdöntés alá kerülő területeket a Maastrichti Szerződés tehát nem logikai elvek vagy speciális kritériumok alapján választotta ki. Azonban a Maastrichti Szerződés kitért az alkalmazási területek későbbi szélesítésének lehetőségére: a 189b(8) cikk kimondta, hogy az alkalmazási területek száma növekedhet az N(2) cikk által leírtaknak megfelelően. E cikk arról rendelkezett, hogy 1996-ban kormányközi konferenciára kerül sor a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatára.

A Maastrichti Szerződés során nyilvánvalóan ki nem mondott cél volt, hogy az együttdöntés bevezetésével tesztelni akarták, hogyan működne az EU, amennyiben az EP igazi társjogalkotóként vesz részt a döntésekben. A kiválasztott területek közé így olyanok kerültek, amelyek egyrészt jellemzően közösségi jellegűek, központi közösségi értékekre vonatkoznak (pl. belső piaci harmonizáció), másrészt ahol a tagállamok nem „kockáztattak” sokat szuverenitásukat illetően (mert az EU csak kiegészítő tevékenységet folytat, pl. egészségügy). E szempontok alapján a következő területek kerültek együttdöntés alá a Maastrichti Szerződéssel:

- *Munkaerő szabad mozgása (EK Szerződés 40. cikk)*
- *Letelepedés szabadsága (EKSZ 44. cikk)*
- *Külföldi állampolgárok eltérő kezelése (EKSZ 46. cikk)*
- *Diplomák kölcsönös elismerése (EKSZ 47(1). cikk)*
- *Önálló tevékenységet folytatókra vonatkozó rendelkezések (EKSZ 47(2). cikk)*
- *Szolgáltatások (EKSZ 55. cikk)*
- *Belső piac harmonizálása (EKSZ 95. cikk (korábbi 100a. cikk))*
- *Belső piac (a nem harmonizált területek rendelkezései) (EKSZ 95. cikk (korábbi 100b. cikk))*
- *Oktatás (ösztönző rendelkezések) (EKSZ 149(4). cikk)*
- *Transzeurópai hálózatok (EKSZ 156. cikk)*
- *Közegészséget javító rendelkezések (EKSZ 152(4). cikk)*
- *Kultúra (ösztönző rendelkezések) (EKSZ 151(5). cikk)*
- *Fogyasztóvédelem (EKSZ 153. cikk)*
- *Kutatási keretprogramok (EKSZ 166. cikk)*

- *Környezetvédelmi programok (EKSZ 175(3). cikk)*

3.3.2. Az együttdöntés alkalmazási területei az Amszterdami Szerződés alapján

Az Amszterdami Szerződés az együttdöntés alkalmazása szempontjából rendkívül fontos változásokat hozott. Egyrészt már ismertettem, hogy az eljárást egyszerűsítette, és benne a Parlamentet a Tanáccsal mindenben egyenrangúvá tette. Másrészt pedig nagyon jelentősen kiterjesztette az eljárás alkalmazási területeinek körét, miután az ide vonatkozó területek számát mintegy két és félszeresére bővítette, amellyel az együttdöntést – alkalmazási gyakoriságát illetően – a konzultációs eljárással egy szintbe hozta. Amszterdam óta mondhatjuk, hogy a közösségi jogalkotás lényegében az együttdöntési és a konzultációs eljárással folyik, amelyek súlya nagyjából azonos.

Az Amszterdami Szerződést kidolgozó 1996-os kormányközi konferencia előkészületi munkái során kiderült, hogy a tagállamok alapvetően támogatták az együttdöntés hatálya alá tartozó területek növelését, azonban abban nem volt egyetértés, hogy arra milyen szempontok szerint kerüljön sor. A legtöbb tagállam azokra a területekre terjesztette volna ki az együttdöntést, ahol a Tanács minősített többséggel dönt. Mások az együttműködési eljárás alá tartozó területeket helyezték volna át az együttdöntés alá, míg voltak olyan országok is, amelyek esetről esetre vizsgálták volna meg az együttdöntés bevezetését.

A Bizottság azt az álláspontot képviselte, miszerint az együttdöntési eljárást kellene alkalmazni az összes jogalkotó jellegű aktus elfogadásánál. Emellett a Bizottság azt is javasolta, hogy az együttműködési eljárás alá tartozó összes területet az együttdöntés alá kellene helyezni. Ez egyben az együttműködési eljárás megszüntetését jelentette volna. Az EP azzal a javaslattal állt elő, hogy a többi jogalkotási eljárás megszüntetésével csak az együttdöntési eljárás maradjon hatályban. A kormányközi konferencia elé ennek megfelelően több javaslat is került:

- *Az együttdöntés bevezetésének esetről esetre történő vizsgálata.* Ezt az elvet alkalmazták az 1991-es kormányközi konferencia során. Ezen a Bizottság és a Parlament érdekeit háttérbe helyező módszerben a tagállamok igényeit rakták egymás mellé, így a kérdések ez a fajta osztályozása nélkülözte a logikai elvet.
- *Az összes olyan jogi eszköz esetében, ahol a Tanács minősített többséggel dönt,* az együttdöntési eljárás kerüljön alkalmazásra. Ezen javaslat előnye jellegének egyszerűsége, hátránya viszont az, hogy egy közösségi intézmény, jelen esetben a Tanács szavazati formájától tenné függővé az együttdöntés alkalmazási területeinek meghatározását. Továbbá a javaslat szerint egyrészt az együttdöntést így végrehajtási jellegű jogi eszközök esetében is alkalmaznák (például a közös mezőgazdasági vagy a kereskedelempolitika esetében), másrészt olyan jogalkotó döntések nem esnének az együttdöntés alá, amelyek konszenzusos döntéshozatallal járnak együtt a Tanácsban.
- *Az együttdöntést az addig az együttműködési eljárás alá tartozó jogi eszközök elfogadására terjesszék ki, az utóbbi eljárás megszüntetésével.* Ez a javaslat azt jelentette volna, hogy az együttdöntést nem csupán jogalkotó kérdésekben alkalmaznák (lásd gazdasági és monetáris unió), másrészt így nem kerülhetek volna olyan fontos területek az együttdöntés hatálya alá, mint az uniós állampolgárság, a mezőgazdasági politika vagy a környezetvédelem bizonyos kérdései. Ez a javaslat is azonban végül elutasításra került.⁶¹

A kormányközi konferencia elejétől kezdve a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy a Parlament korlátozott döntéshozatali szerepe ellentétben áll a demokratikus elvekkel. Az együttdöntés hatálya kiterjesztésének lehetőségéről szóló jelentésében a Bizottság meghatározást adott a jogalkotó tevékenység értelmezéséről, amely révén az együttdöntést a Közösség összes jogalkotó tevékenységére ki lehetne terjeszteni a jogi normák hierarchiájának felállításánál. Ezzel egyszerűsödnének a döntéshozatali eljárások, és megszűnne az együttműködési eljárás is. A Bizottság meghatározása szerint a jogalkotó

aktusoknak az alábbi kritériumoknak kell megfelelniük: a javasolt jogszabálynak közvetlenül az EK Szerződésen kell alapulnia; kötelező érvényűnek kell lennie; egy adott területen a Közösség tevékenységének lényegi elemeit kell meghatározni; általános hatályúnak kell lennie. A Bizottság javaslata azt is jelentette, hogy a végrehajtó jellegű jogi normák elfogadása nem tartozna az együttdöntés hatálya alá. A Parlament a kormányközi konferencia előtt és alatt támogatta a Bizottság elképzelését, miszerint az együttdöntést minden jogalkotó jogszabály elfogadására ki kellene terjeszteni, abban a reményben, hogy ezek elfogadása minősített többségi döntéssel jár együtt. Az EP szerint ez nem terhelne meg a rendszer működését, mivel a jogszabályszövegek mintegy negyede már a Parlament elé kerül megvitatásra, továbbá pedig az eljárást lehet egyszerűsíteni.

A kormányközi konferencia elején az ír Elnökség által beterjesztett szerződéstervezet szerint a Bizottság és a Parlament által támogatott elképzelésekhez elég közel álló javaslat mentén, vagyis meghatározott kritériumok alapján lett volna célszerű megvizsgálni az együttdöntés alá tartozó területek kiterjesztését az adott területek esetről esetre történő vizsgálata helyett. A konferencia utolsó félévében holland Elnökség elődjéhez képest ugyanakkor már visszafogottabb módon (lényegében a tagállamok közti „realitások” mentén) kezelte az együttdöntés hatályának kiterjesztését. Bár elismerte a jogalkotási eljárások háromra történő csökkentésének szükségességét, az Elnökség fontosabbnak tartotta felállítani azon szerződés cikkek (a legtöbb az együttműködési eljárás alá tartozott) listáját, amelyeknél elképzelhető volt, hogy az együttdöntés alá kerüljenek.⁶² Az egyes tárgyalódelegációk pedig esetről esetre kifejtették elképzelésüket, hogy támogatják-e a cikkek együttdöntés alá helyezését, illetve jogalkotónak tartják-e az adott cikkeket. Mindezek alapján végül mégiscsak odajutottak a tagállamok, hogy esetről esetre vizsgálják meg az együttdöntés kiterjesztésének lehetőségét, amely végül nagyobb kiterjesztést biztosított, mintha csak az együttműködési eljárás alóli területeket emelték volna át, de jóval kisebb kiterjesztést eredményezett, mintha a minősített többséggel való párhuzamot vezették volna be. Amszterdamban tehát ismét csak uralkodóvá

⁶¹ European Parliament [1997]: The New Co-decision Procedure and the Treaty of Amsterdam. DG IV, Working paper W 34.

vált a legkisebb közös többszörös elve. Igaz ez akkor is, ha az együttműködési eljárás alkalmazási területeinek nagy része átkerült az együttdöntés alá. Az együttműködés hatálya a gazdasági és monetáris unió egyes (ritkán alkalmazásra kerülő) kérdéseire korlátozódott.

Összességében – az eseti kiválasztás ellenére – az Amszterdami Szerződés nagyon jelentősen bővítette az együttdöntési eljárás alkalmazási körét, és igazából e szerződés tette az EP-t szignifikáns társjogalkotó intézménnyé. Egy tekintetben azonban az Amszterdami Szerződés bonyolította a döntéshozatal áttekinthetőségét azáltal, hogy megnövelte azon területek számát, ahol a különböző döntésekre különböző döntéshozatali eljárások vonatkoznak (egyes területeknél három döntéshozatali eljárás használata is elképzelhető).

Az Amszterdami Szerződés az együttdöntés hatályát összességében 23 új területre terjesztette ki. Ebből 8 az Amszterdami Szerződés által bevezetett, azaz az Unió hatáskörébe újonnan utalt terület, míg a többi nagy része korábban az együttműködési, kisebb része a konzultációs, egy pedig a hozzájárulási eljárás alá tartozó terület volt. Az Amszterdami Szerződéssel a következő területek kerültek az együttdöntés alá:

- *A nemzetiségi alapon történő diszkrimináció tiltása (EKSZ 12. cikk)*
- *Állampolgárok szabad mozgása (állampolgárok joga a szabad mozgásra és tartózkodásra kivéve az útlevélre, személyi igazolványra, szociális védelemre és társadalombiztosításra vonatkozó intézkedések) (EKSZ 18(2). cikk)*
- *Munkaerő szabad mozgása (migráns dolgozók társadalombiztosítása) (EKSZ 42. cikk)*
- *Letelepedés szabadsága (külföldi állampolgárok eltérő kezelése) (EKSZ 46(2). cikk)*
- *Az önálló tevékenységet folytatók tevékenységének megkezdése és folytatása, képzés és foglalkozáshoz jutás (EKSZ 47. cikk)*

⁶² European Parliament [1997]: The New Co-decision Procedure and the Treaty of Amsterdam. DG IV, Working paper W 34.

- *Közlekedés (nemzetközi közlekedés, nem rezidens fuvarozók működésének feltételei, közlekedésbiztonság javítása (EKSZ 71(1). cikk)*
- *Tengeri és légi közlekedés (EKSZ 80. cikk)*
- *Foglalkoztatottak egészsége és biztonsága, munkakörülmények, foglalkoztatottak tájékoztatása és a velük való konzultáció, nők és férfiak közötti egyenlőség, a munkaerőpiacról kizorultak integrálása (EKSZ 137. cikk)*
- *Szociális Alap (végrehajtási rendelkezések) (EKSZ 148. cikk)*
- *Foglalkoztatás (EKSZ 129. cikk)*
- *Szociális politika (egyenlő esélyek és fizetések) (EKSZ 141. cikk)*
- *Szakképzés (EKSZ 150(4). cikk)*
- *Közegészség (EKSZ 152. cikk)*
- *Transzeurópai hálózatok (finanszírozás) (EKSZ 156. cikk)*
- *Európai Regionális Fejlesztési Alap (végrehajtási rendelkezések) (EKSZ 162. cikk)*
- *Kutatás (programok elfogadása) (EKSZ 172. cikk)*
- *Környezetvédelem (intézkedések meghatározása) (EKSZ 175(1). cikk)*
- *Fejlesztési együttműködés (EKSZ 179. cikk)*
- *Átláthatóság (általános elvek és a dokumentumokhoz való hozzáférés korlátai) (EKSZ 255. cikk)*
- *Csalások elleni intézkedések (EKSZ 280. cikk)*
- *Vámügyi együttműködés (EKSZ 135. cikk)*
- *Statisztika (EKSZ 285. cikk)*
- *Adatvédelem (független felügyelő szerv felállítása) (EKSZ 286. cikk)*

3.3.3. A Nizzai Szerződés által bevezetésre kerülő együttdöntési területek

Az Amszterdami Szerződés nagyon jelentősen kiterjesztette az EP együttdöntési jogkörét. Ez egyértelműen a Maastrichti Szerződésben bevezetett eljárás pozitív tapasztalatainak és az EP további döntéshozatali megerősítése szándékának egyértelmű következménye volt. A Nizzai Szerződés kidolgozásakor sokan arra

számítottak, hogy Nizza megismétli Amszterdamot és kiteljesíti az ottani eredményeket. Ez az elvárás jelentkezett az EP részéről is.

A Nizzai Szerződést előkészítő 2000. évi kormányközi konferencia előtt és alatt a Parlament több határozatában⁶³ kifejtette, hogy a közösségi döntéshozatalnak a minősített többségi szavazásra és a parlamenti együttdöntésre kellene épülnie. Az Európai Bizottság a kormányközi konferenciához készített véleményében⁶⁴ javasolta a Parlament társdöntéshozói szerepének megerősítését, és szorgalmazta, hogy a jogalkotási kérdésekben minden esetben kapcsolják össze a tanácsi minősített többséget a Parlament együttdöntési jogával. A Bizottság rámutatott, hogy a Parlament további bevonása a jogalkotásba nagymértékben növelné a Tanácsban kisebbségbe szorult államok demokratikus képviseletét, és nagyobb legitimációt biztosítana a tanácsi döntéseknek. Ezért a Bizottság javasolta, hogy a Parlament együttdöntési jogát terjesszék ki minden a Tanácsban minősített többséggel hozott jogalkotási döntésre. Noha az esetek többségében már ma is együtt jár a tanácsi minősített döntés az együttdöntési eljárással, a Bizottság azt indítványozta, hogy ez automatikus legyen.⁶⁵ A kiterjesztés így olyan fontos közösségi politikákat is érintett volna, mint a közös kereskedelempolitika, a közös mezőgazdasági politika, vagy a közös halászati politika. A Bizottság emellett az egyszerűség és az átláthatóság érdekében kezdeményezte az együttműködési eljárás eltörlését, mivel szerinte már semmi nem indokolja fenntartását. Már az Amszterdami Szerződés számos, korábban az együttműködési eljárás keretébe tartozó területre terjesztette ki az együttdöntést, és csak a gazdasági és monetáris unióval kapcsolatos néhány rendelkezés esetében hagyta meg az együttműködést. A Bizottság véleménye szerint azonban ma már ezeken a területeken sem indokolt ennek az eljárásnak a megőrzése. A Parlament a Bizottság javaslatával

⁶³ Lásd mindenekelőtt az ezeket összegző, 2000. február 3-i határozatot: Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference (14094/1999 – C5-0341/1999 – 1999/0825(CNS)) (A5-0018/2000)

⁶⁴ European Commission: COM (2000) 34. Adapting the institutions to make a success of enlargement. (2000. Január 26.)

⁶⁵ Bár a minősített többséggel hozott döntések zöménél a Parlamentnek együttdöntési joga van, de éppen néhány kulcsterület (pl. mezőgazdaság) képez ez alól kivételt, és ezeknél a minősített többség csupán konzultációs jogkörrel párosul. Fordítva is vannak kivételek (Nizza előtt szám szerint 4 volt), amelyek korábban már említésre kerültek.

összhangban több határozatában⁶⁶ kifejtette, hogy a közösségi döntéshozatalnak a minősített többségi szavazásra és a parlamenti együttdöntésre kellene épülnie. A Parlament szorgalmazta, hogy a Tanácsban a minősített többséget tegyék általános szabállyá, az egyhangúságot csak az olyan alkotmányos természetű döntések (pl. a Szerződés módosítása, új tagállam csatlakozása, költségvetési saját források alakítása) esetében tartsák fenn, amelyeknél a nemzeti parlamentek hozzájárulására is szükség van. A Parlament kiemelten hangsúlyozta, hogy a minősített többséggel párhuzamosan az együttdöntési eljárást is terjesszék ki, és minden minősített többség alá tartozó kérdésben vezessék be a Parlament együttdöntési jogkörét, így például a vízümpolitika, a menekültügy, a bevándorlás, az adózás, a gazdasági és monetáris politika, a közös mezőgazdasági politika és a halászat területén is. Ezzel egyidőben az együttműködési eljárást töröljék a jogalkotási eljárások sorából. (Horváth Z. – Sinka L. 2000)

A Parlament és a Bizottság Parlamentre és a döntéshozatali eljárások átalakítására vonatkozó javaslatai a kormányközi konferencián ugyanakkor nem találkoztak a tagállamok szándékaival. A tagállamok zöme elzárkózott attól, hogy az együttdöntési eljárás automatikusan össze legyen kötve a minősített többséggel. Az IGC előrehaladtával mind jobban megmutatkozott, hogy a minősített többség tárgyalásához nem kötik szabályszerűen az együttdöntés kérdésének áttekintését. (Horváth Z. 2001)

A Parlament szempontjából meghatározó kérdés lett volna, hogy a tagállamok alapelvevé tegyék azt a javaslatot, hogy a minősített többségi eljárás minden esetben együttdöntéssel párosuljon. Ennek kimondása feltehetőleg visszafordíthatatlanná tette volna annak elismerését, hogy az Európai Unió döntéshozatalában a Parlament és a Tanács egyenrangú társdöntéshozók, és a Parlament biztosítja azt a szükséges ellensúlyt, ami a Tanácsban a többségi szavazás általánossá válása (a nemzeti vétó megszűnése) miatt szükséges, azaz az EU mélyítése, további közösségiesítése szükségszerűvé teszi a Tanácsra és a Parlamentre épülő kétkamarás döntéshozatalt.

⁶⁶ Lásd mindenekelőtt az ezeket összegző, 2000. február 3-i határozatot: Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference (14094/1999 – C5-0341/1999 – 1999/0825(CNS)) (A5-0018/2000)

Az együttdöntési eljárás kiterjesztése logikus folytatása lett volna Maastrichtnak és Amszterdamnak, és ezért sokan – nemcsak a Parlament részéről – ezt természetes lépésnek tartották. A tagállamok többsége azonban a minősített többség kiterjesztésével nem érezte automatikusan szükségesnek a Parlament bevonását. A befolyásosabb nagyobb tagállamok közül csak Olaszország támogatta egyértelműen e koncepciót, míg például a franciák határozottan elutasították azt. Franciaország – amely elnöksége révén irányítani tudta a tárgyalások napirendjét – csak eseti alapon volt hajlandó megtárgyalni az együttdöntési eljárás kiterjesztését, és különösen ellenezte például a közös mezőgazdasági politika területén az együttdöntést (Horváth Z. – Sinka L. 2000a). Az olyan területeken (ezek közül pedig kiemelten a mezőgazdaságot), amelyeken már minősített többséggel folyt a tanácsi szavazás, de nem tartoztak együttdöntés alá, a tagállamok többsége most sem kívánta a Parlamentet döntési kompetenciákhoz juttatni. Végül az Amszterdam előtti IGC-hez hasonlóan az a javaslat diadalmaskodott, amely az együttdöntés kiterjesztésének eseti alapon történő megvizsgálását támogatta. Ez pedig nem kedvezett a Parlamentnek, miután e rendszerben azt sem sikerült elérni, hogy az újonnan minősített többség alá kerülő kérdések automatikusan együttdöntéssel párosuljanak.

A tagállamok már a minősített többség kiterjesztésében is meglehetősen vonakodóak voltak, és a várt eredményekhez képest csak szerényebb előrelépést tettek. A mintegy 70 még egyhangúság alá tartozó kérdés közül mintegy 40-50 megtárgyalására került sor a kormányközi konferencia során. Ezek közül végül – Szerződés cikkenként számolva – mindössze 30 területen határoztak a minősített többségi döntéshozatal bevezetéséről, 23 esetben azonnal a Nizzai Szerződés életbe lépésekor, míg a többi esetben egy távolabbi meghatározott vagy egy a Tanács későbbi egyhangú döntésétől függő (azaz egyelőre meghatározatlan) időpontban. Az eredményeket ráadásul csorbította, hogy számos nagy jelentőségű kérdésben (pl. adózás, társadalombiztosítás) az uralkodó tanácsi szavazási forma az egyhangúság marad Nizza után is. A Parlament azonban feltehetőleg elégedett lehetett volna, ha – miután az gyorsan egyértelművé vált, hogy a korábbi területeken (mindenekelőtt a mezőgazdaság és a kereskedelem esetében) a tagállamok elutasítják az együttdöntést – az legalább az új minősített többségi

területeken bevezetésre kerüljön. Azonban ez sem következett be, ami a Parlament szemszögéből már komoly kudarcként értékelhető. A 2000. december 7-10-i nizzai csúcson elfogadott, majd hivatalosan 2001. február 26-án aláírt Nizzai Szerződés csupán öt új területen vezeti be azonnal a szerződés életbe lépésekor az együttdöntési eljárást (plusz a szociálpolitika területén bővíti az idevonatkozó részeket), míg a bel- és igazságügyek körébe tartozó öt egyéb területen azt későbbi időpontban (2004. május 1-től vagy a Tanács egyhangú döntésének függvényében más időpontban) teszi meg, és ugyanígy három szociálpolitikai kérdésben is meghagyja a lehetőséget a későbbi (a Tanács egyhangú döntésének függvényében történő) bevezetésre. A Nizzai Szerződés az együttdöntés oldaláról sem tette automatikussá a minősített többség bevezetését, miután a négy kivételnek számító terület – ahol az együttdöntés egyhangúsággal párosul – csupán egyet utalt a minősített többség alá, és a többit a konszenzust igénylő kérdések között hagyta.⁶⁷ Összességében így – bár Nizza folytatta az együttdöntés alkalmazásának bővítését és hozzájárult ahhoz, hogy az egyre inkább az elsőszámú döntéshozatali eljárássá fejlődjön – a néhány új terület jócskán elmarad az Amszterdami Szerződés radikális kiterjesztésétől, és a korábbi trend alapján a Parlament elvárásaitól. Mindez akkor is igaz, ha az új területek közül jónéhány – főként a bel- és igazságügyekre vonatkozóak, azaz amelyek többségében csak későbbi időpontban következik be a kiterjesztés – valóban jelentős témakörnek számít az integráció szempontjából.

Az együttdöntéshez kapcsolódóan a Parlament megfelelő eredményként értékelhette, hogy a Nizzai Szerződés alapján a megerősített együttműködések indításakor a hozzájárulási eljárás keretében az EP jóváhagyására lesz szükség minden olyan esetben, amikor a megerősített együttműködés olyan területen jön létre, ahol az együttdöntés van érvényben. A Parlament szempontjából negatívum ugyanakkor, hogy kérése ellenére Nizzában sem döntöttek az együttműködési eljárás megszüntetéséről, ami így Amszterdam után ismét fennmaradt a gazdasági és monetáris unió négy ritkán alkalmazott kérdésében.

⁶⁷ A négy kivétel közül a Nizzai Szerződés az EKSZ 18(2). cikk (állampolgárok joga a szabad mozgásra és tartózkodásra) esetén bevezeti a minősített többségi döntéshozatalt.

A Nizzai Szerződés a következő területeket utalja az együttdöntés hatálya alá:

a) A szerződés hatályba lépésekor:

- *Diszkriminációellenes intézkedések (EKSZ 13(2). cikk)*
- *Igazságügyi együttműködés polgárjogi ügyekben (kivéve a családjogot) (EKSZ 65. cikk)*
- *Szociális kirekesztettség elleni harc és társadalombiztosítási rendszerek modernizációja (de nem harmonizálása) (EKSZ 137. cikk bővítése e két új területtel)*
- *Különleges támogatási rendelkezések az ipar területén (EKSZ 157(3). cikk)*
- *Strukturális alapokon kívüli, a gazdasági és szociális kohézióra irányuló meghatározott tevékenységek (EKSZ 159(3). cikk)*
- *Európai szintű politikai pártok státuszára és pénzügyi támogatására vonatkozó szabályozás (EKSZ 191. cikk)*

b) Későbbi időpontban:

- *Harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárai szabad mozgása feltételeinek szabályozása (EKSZ 62(3). cikk) (2004. május 1-től)*
- *Illegális bevándorlással kapcsolatos szabályozás (EKSZ 63(3)b. cikk) (2004. május 1-től)*
- *Személyek ellenőrzésének eljárása a külső határokon (EKSZ 62(2)a. cikk) (Tanács megegyezése, egyhangú döntése esetén)*
- *Menedékjogra vonatkozó rendelkezések (EKSZ 63(1). cikk) (közösségi keretegyezmény elfogadását követően)*
- *Menekültekre (ideiglenes védelem alatt álló személyekre) vonatkozó rendelkezések (EKSZ 63(2)a. cikk) (közösségi keretegyezmény elfogadását követően)*
- *A szociálpolitika 137. cikkben foglalt konzultáció alá tartozó négy területe közül három (a társadalombiztosítás kivételével): munkavállalók védelme munkaszerződésük lejártá esetén, munkavállalók kollektív védelme és képviselete, harmadik országok állampolgárainak alkalmazási feltételei (EKSZ 137(2). cikk) (Tanács megegyezése, egyhangú döntése esetén)*

3.3.4. Az együttdöntésben leginkább alkalmazott közösségi politikai területek

Az előző pontok során láttuk, hogy az együttdöntés az uralkodó eljárás a következő közösségi politikai területeken: belső piaci jogharmonizáció, uniós állampolgárság, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, oktatás, kultúra, kutatás, közegészségügy, transzeurópai hálózatok, fejlesztési együttműködés. Emellett jelentős szerepe van az együttdöntésnek a személyek szabad mozgása és a szociálpolitika területein folyó jogalkotásban is.

A felsorolt területeken ugyanakkor meglehetősen eltérő a közösségi jogalkotás intenzitása. Egyes területeken rendkívül gyakran születnek új jogszabályok, másoknál kevésbé intenzív jogalkotó munka zajlik. Miután az értekezésem az EP együttdöntésben elfoglalt politikaalakító szerepével foglalkozik, ezért érdemes itt áttekinteni, hogy mely területeken folyik a legerősebb jogalkotó munka az együttdöntés keretében, azaz melyek azok a közösségi politikák, ahol nemcsak erős az EP befolyása, de ahol a testület gyakran is élhet társjogalkotó hatáskörével, és ezzel rendszeres politikaalakító szerepet játszik.

Az együttdöntési eljárásokban alkalmazott területek bontását leginkább aszerint végezhetjük el, hogy mely parlamenti bizottságok hatáskörébe kerültek az együttdöntés alatt beterjesztett esetek, ez alapján tudjuk a leginkább meghatározni, hogy mely területeken folyt a legintenzívebb jogalkotás az együttdöntésben.⁶⁸

⁶⁸ Egy másik lehetséges elemzési irány a jogalapra való hivatkozás felőli közelítés, bár ez nem mindig egyértelműen köthető politikai területekhez. Háttérinformációként ugyanakkor szemléletes ez a vizsgálódási út. Erre a megközelítésre szakszerű elemzés egyelőre – átfogó elemzések hiányában – még csak az Amszterdami Szerződés hatályba lépéséig terjedő időszakra található. Az Európai Parlament által készített kalkuláció alapján (lásd: European Parliament: WP POLI104, 1999. p.24-26.) 1999 júniusáig az eljárások 63,3 százalékát a Szerződés korábbi 100a cikke (jelenlegi 95. cikke) által szabályozott területtel kapcsolatban (a belső piacot érintő harmonizációs intézkedések) folytatták le. Ezzel szemben az egykori 100b cikk által lefedett területen (a nem harmonizált belső piaci területeket illetően) nem használták az eljárást. Hasonlóképpen a környezetvédelmi programok elfogadására vonatkozó 130s cikk alapján csak egyszer került alkalmazásra az eljárás (a belső piacra hivatkozva ugyanakkor jelentős környezetvédelmi jogalkotás folyt). Továbbá csupán az eljárások 18,67 százaléka vonatkozott olyan cikkekre, amelyeket a Maastrichti Szerződés vezetett be (149. cikk – oktatás, fiatalok; 151. cikk – kultúra; 152. cikk – egészségügy; 153. cikk – fogyasztóvédelem; 156. cikk – transzeurópai hálózatok). Összességében azonban ez a számítási mód nem teljesen szemléletes éppen a korábbi 100a cikk, azaz a jelenlegi 95. cikk miatt, miután – ahogy a környezetvédelemnél már említettem – a belső piaci harmonizációra hivatkozva számos olyan jogszabály születik, amely egyértelműen köthető

A bizottságok bevonásának vizsgálatakor célszerű elkülöníteni az Amszterdami Szerződés előtti és utáni időszakot, hiszen Amszterdamban jelentősen kibővültek az együttdöntés alá tartozó jogalkotási területek.

Az Amszterdami Szerződés életbe lépése előtti időszakban az együttdöntési lezárt esetek az alábbiak szerint oszlottak meg az egyes bizottságok között⁶⁹:

– Környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztóvédelmi biz.:	36 %
– Gazdasági, pénzügyi és iparpolitikai bizottság:	25%
– Jogi ügyi és belső piaci bizottság:	17 %
– Kulturális, ifjúsági, oktatási bizottság:	8%
– Kutatási és energiaügyi bizottság:	6 %
– Közlekedési bizottság:	4%
– Szociális és foglalkoztatási bizottság:	1%

Mindebből látható, hogy alapvetően három bizottság volt igazán elfoglalva a együttdöntéssel: a környezetvédelmi, a gazdasági és a jogi ügyi bizottságok. Ezek változatlanul fontosak maradtak az Amszterdam utáni időszakban, de az arányok jelentősen módosultak, bár a környezetvédelmi bizottság továbbra is domináns maradt, és megtartotta az együttdöntésben legtapasztaltabb bizottság címét.

Érdemes Amszterdam után külön vizsgálni az egyes éveket, amely lehetőséget ad arra, hogy a bizottságok közötti elmozdulások trendjét át tudjuk tekinteni, ami már csak azért is indokolt mert a megszülető jogszabályok általában 1-2 év alatt kerülnek elfogadásra beterjesztésüktől számolva, és így az Amszterdami Szerződés területeinek beüzemelése is a jelenti, hogy kellett hozzá néhány év, hogy az újabb jogalapok szerint is megindulhasson a jogszabályok beterjesztése. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy az 1999-ben indult parlamenti ciklusban valamelyest módosult a bizottsági struktúra (a bizottságok száma 20-ról

valamely politikai területhez. A Bizottság gyakran éppen azért választja ezt a cikket jogalapnak, hogy az adott jogszabály-kezdeményezést együttdöntés alá terelje. A 95. cikkből adódó átfedések elkerülése végett ezért célszerűbb a parlamenti bizottságok illetékessége felől (amely már egyértelműen politikai terület alapján kerül meghatározásra) megközelíteni az alkalmazási területek eloszlásának elemzését.

⁶⁹ European Parliament: WP POLI104, 1999. p.29.

17-re csökkent), és ez bizonyos mértékig érintette az együttdöntésben résztvevő bizottságokat is: a gazdasági bizottságból átkerült az iparpolitika a kutatási bizottságba, a regionális politika pedig bekerült a közlekedési bizottságba.

Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint az 1999. május 1. – 2000. július 31. (65 eset) közötti időszakban az alábbi volt⁷⁰:

Táblázat 1.: Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint 1999. május 1. – 2000. július 31. között
(zárójelben az Amszterdami Szerződés életbe lépése előtti időszak adatai)

parlamenti bizottságok	eljárások száma	arány
Környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztóvédelmi bizottság	15	23 % (36 %)
Jogi ügyi bizottság	12	18 % (17 %)
Ipari és kutatási bizottság	8	12 % (6 %)
Szociális, foglalkoztatási bizottság	7	11 % (1 %)
Kulturális, ifjúsági, oktatási és média bizottság	6	9 % (8 %)
Regionális és közlekedési bizottság	5	8 % (4 %)
Fejlesztési bizottság	4	6 % (0 %)
Gazdasági bizottság	4	6 % (25 %)

Az adatokból látható, hogy Amszterdam első évében valamelyest csökkent a környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi kérdések túlsúlya, jelentősen visszaesett a gazdasági bizottságban tárgyalt együttdöntési esetek száma (még akkor is, ha figyelembe vesszük az iparpolitika kikerülését, ami viszont megnövelte a korábbi kutatási bizottság súlyának arányát). Figyelemre méltó még a szociális és foglalkoztatási ügyek, valamint a közlekedési területek jelentős bővülése Amszterdam után.

Mindezek a folyamatok továbbalakultak a 2000. augusztus 1. – 2001. július 31. közötti időszak alatt (66 eset), mint ahogy az látható a következő táblázatban⁷¹:

⁷⁰ European Parliament: Activity report 1 May 1999 - 31 July 2000 of the Delegations to the Conciliation Committee p.7.

Táblázat 2.: Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint 2000. augusztus 1. – 2001. július 31. között
(zárójelben az előző évre vonatkozó adatok)

parlamenti bizottságok	eljárások száma	Arány
Környezetvédelmi bizottság	26 (15)	40 % (23 %)
Regionális és közlekedési bizottság	11 (5)	17 % (8 %)
Jogi ügyi bizottság	9 (12)	14 % (18 %)

A vizsgált évben a táblázatban szereplő három bizottság tárgyalta az együttdöntési eljárások több mint 70 százalékát. Az előző évhez hasonlóan a környezetvédelmi bizottság maradt az eljárás fő használója: az esetek százalékos aránya jelentősen megnőtt ugyanakkor a bizottságban, még a maastrichti időszak éves arányszámát is meghaladva. A regionális és közlekedési bizottságban is jelentős mértékben növekedett az eljárások száma. A jogi ügyi bizottság viszont az előző évhez képest valamivel kevesebb eljárást tárgyalt.

A 2001. augusztus 1. – 2002. július 31. közötti időszakban további aránymódosulások történtek (73 eset) az alábbiak szerint ⁷²:

Táblázat 3.: Az együttdöntési eljárás alkalmazásának gyakorisága az illetékes parlamenti bizottságok szerint 2001. augusztus 1. – 2002. július 31. között
(zárójelben az előző két év átlagolt adatai)

parlamenti bizottságok	eljárások száma	arány
Környezetvédelmi bizottság	18 (20)	25 % (31%)
Regionális és közlekedési bizottság	15 (8)	20 % (12 %)
Ipari és kutatási bizottság	10 (5)	14 % (7 %)

Az eljárások több mint 60 százalékát a táblázatban szereplő bizottságok tárgyalták. A korábbi évekhez hasonlóan továbbra is a környezetvédelmi bizottság tárgyalja a legtöbb eljárást, bár az előző évhez képest csökkent az eljárások aránya, mivel a regionális és közlekedési, illetve az ipari és kutatási bizottságban jelentősen nőtt az eljárások száma. A jogi ügyek bizottsága így első ízben nem szerepelt a három leginkább foglalkoztatott bizottság között.

⁷¹ European Parliament: Activity report 1 August 2000 – 31 July 2001 of the Delegations to the Conciliation Committee p.8.

Mindezen adatokból az a következtetés vonható le, hogy az együttdöntést leggyakrabban néhány meglehetősen jól azonosítható területen (környezetvédelem és fogyasztóvédelem, közlekedés, kutatás, általános belső piaci harmonizáció) használnak, amelyek közötti arányok folyamatosan alakulnak, de viszonylag stabilak. Rá kell mutatni ugyanakkor arra is, hogy az együttdöntés szerepe Amszterdam után nőtt számos területen, ezek közül kiemelkedik a közlekedési politika, valamint a szociális és foglalkoztatáspolitikai. Az Amszterdami Szerződés bevezetése óta a halászati, az alkotmányügyi és a petíciós bizottságok kivételével mindegyik parlamenti bizottság foglalkozott már együttdöntési esetekkel.⁷³ Az Amszterdamban behozott politikai területek térnyerése (valamint vélhetőleg az egységes piac kiépítettségének) köszönhetően pedig csökkent a horizontálisan a belső piaci harmonizációt, és nem egy jól körülhatárolt politikai területet érintő esetek száma.

Ha a meghozott jogszabályok jellege felől közelítjük az alkalmazási területeket, akkor azt láthatjuk, hogy az együttdöntésben elfogadott döntések zöme szabályozó jellegű jogszabály, amelyek általában az egységes belső piac működésével függenek össze. Ezt igazolja, hogy az együttdöntésben megalkotott jogszabályok mintegy háromnegyede irányelv, alig néhány százaléka rendelet, és csak szűk egyötöde közösségi akcióprogramok finanszírozásáról szóló határozat.⁷⁴ Annak ellenére tehát, hogy lényegében az alkalmazási területek között szerepel az összes olyan politikai terület, ahol az EU közösségi programokat indít (amelyek kiegészítik a tagállamok nemzeti tevékenységét), nem ezek, a célokat meghatározó és közösségi forrásokat allokáló programok teszik ki a legtöbb együttdöntési területet, hanem a valódi jogalkotási területek, amelyek szabályozó feladatot töltenek be.

⁷² European Parliament: Activity report 1 August 2001 – 31 July 2002 of the Delegations to the Conciliation Committee p.6.

⁷³ Council of the European Union [2000]: Report by the Presidency and the General Secretariat of the Council to the European Council on making the co-decision procedure more effective

⁷⁴ European Parliament: WP POLI104, 1999. p.26.

3.3.5. Az együttdöntés alkalmazási területeinek várható további kiterjesztése az EU előtt álló intézményi reformok tükrében

Az előző fejezetpontok során – elsősorban az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés elfogadásával összefüggésben – ismertettem, hogy az Európai Parlament és általában az integráció mélyítésének hívei azt a nézetet képviselik, hogy az együttdöntési eljárást kellene az EU általános (radikális álláspontok szerint az egyetlen) jogalkotási eljárásává tenni. A Parlament (és a Bizottság) e törekvése ugyanakkor Nizzában is hamar lekerült a napirendről, és végül a Parlament elvárásaihoz képest a Nizzai Szerződés lényegében csalódást hozott. Már említettem, hogy ennek fő oka az is volt, hogy Nizzában világos volt, hogy a Nizzai Szerződés csak egy átmeneti szerződés lesz, ami a bővítés azonnal megoldandó intézményi feladataira koncentrál, de nem hoz hosszú távú megoldást a majdani 25-27 tagú Unió működtetésére, döntéshozatali hatékonyságának megőrzésére, illetve javítására. Nizzában a tagállamok a Nizzai Nyilatkozat kibocsátásával eldöntötték, hogy 2004-ben egy újabb kormányközi konferenciát tartanak – immár az addig csatlakozó vagy csatlakozási szerződést aláíró új tagállamok bevonásával – és ennek során fogják eldönteni a legfontosabb működési, döntéshozatali kérdéseket. Mindez részben hozzájárult, részben következménye volt Nizza minimalista hozzáállásának. Így jutottak el végül oda a tagállamok, hogy a 2001. decemberi laekeni csúcstalálkozójukon úgy döntsenek, hogy már 2002-ben megkezdődjön a komoly párbeszéd a tagállamok között az EU átfogó intézményi és döntéshozatali reformjáról. A tagállamok úgy határoztak, hogy bár a hagyományokhoz híven az intézményi reformokat és az azokat jóváhagyó szerződést (jelen reform esetében az EU új Alkotmányos Szerződését) a kormányközi konferencia fogja elfogadni, de a konferencia előtt a fő kérdéseket már megvitatják és a lehető legmélyebb és széles konszenzuson alapuló javaslatot próbálnak meg kidolgozni. Ez a munka az ún. Európai Konventben zajlik, amely a tagállamok és a tagjelöltek kormányainak és nemzeti parlamentjeinek, valamint az Európai Bizottság és az Európai Parlament képviselőjéből áll, és amely így egy olyan széles alapon álló szervezet, amely ha konszenzust vagy ahhoz közeli javaslatot tud kidolgozni, akkor a kormányközi konferencián már könnyen megállapodásra lehet jutni.

A Konventnek a Laekenben megfogalmazott feladatok alapján választ kell adnia arra a kérdésre, hogy hogyan lehet javítani, egyszerűsíteni, hatékonyabbá tenni az EU döntéshozatali eljárásait, és ezen belül külön is meg kell válaszolnia az együttdöntési eljárás kiterjesztésének kérdését. Bár az értekezés lezárásának időpontjában (2002. december) a Konvent még messze áll attól, hogy végleges megállapodásra jusson e kérdésben, ugyanakkor a várható irányokat már meg lehet fogalmazni. A Konvent jogi és döntéshozatali egyszerűsítéssel, és ezen belül a döntéshozatali eljárásokkal foglalkozó munkacsoportja ugyanis 2002 december elején már elfogadta jelentését⁷⁵, amelyet a Konvent plenáris ülése is megtárgyalt és fő vonalaiban támogatásáról biztosított.

A Konvent munkacsoportja nagyon figyelemreméltó javaslatokat fogalmazott meg az együttdöntési eljárás kiterjesztésével kapcsolatban. A munkacsoport szerint az együttdöntési eljárás alkalmazását általános szabállyá kellene tenni a jogalkotó aktusok (legislative act) elfogadásánál. Ezen elv alkalmazásától csak olyan területek esetében lehetne eltekinteni, ahol egyhangú döntéshozatal szükséges vagy amelyek igen érzékeny politikai tartalommal bírnak a tagállamok számára⁷⁶. Ez egyben azt is jelentené, hogy az együttdöntést teljes mértékben össze kellene kötni a Tanácsban minősített többségi döntéshozatallal, és minden olyan területre ki kellene terjeszteni az együttdöntést, ahol minősített többségi döntéshozatal van, és minden együttdöntésnél minősített többségi tanácsi szavazást kellene bevezetni. Miután ezáltal az együttdöntés válna az általános jogalkotási eljárássá (a konzultáció lényegében csak az egyhangúsággal összekapcsolt kivételekre korlátozódna, az együttműködés a javaslat szerint ezúttal tényleg megszűnne, a hozzájárulás pedig csak a nemzetközi jellegű szerződések jóváhagyására szorítkozna) a munkacsoport javasolta, hogy az együttdöntési eljárást nevezzék egyszerűen „a jogalkotási eljárás”-nak.

A munkacsoport javaslatokat fogalmazott meg az együttdöntés menetével összefüggésben is. A munkacsoport véleménye szerint az együttdöntési eljárás

⁷⁵ CONV 424/02

általában jól funkcionál, azonban a bővítés miatt módosításokra lehet szükség. Az egyeztetőbizottság összetételét jelenleg a Szerződés 251(4) cikke határozza meg. Eszerint az egyeztetőbizottságnak a Tanács és az Európai Parlament egyenlő számú képviselője a tagja. A kibővülő EU-ban az egyeztetőbizottság létszáma 30-ról 50 főre fog emelkedni. A munkacsoport tagjainak nagy többsége azt javasolja, hogy a bizottság összetételét rugalmasabbá kell tenni. A Szerződésnek a Tanácsra és a Parlamentre kell bíznia a delegációk számának meghatározását a két intézmény közötti paritás figyelembe vétele alapján. Fontos javaslatot tesz a munkacsoport az együttdöntés – pontosabban a „jogalkotási eljárás” – szövegezésének megváltoztatására is. A munkacsoport felhívja a figyelmet arra, hogy a Szerződés egyes részeinek jelenlegi megfogalmazása azt a benyomást kelti, mintha az Európai Parlament és a Tanács nem lennének egyenrangú partnerek az eljárásban. Ez abból következik, hogy a Szerződés úgy fogalmaz az együttdöntéses eseteknél, hogy azokat a Tanács (az együttdöntés menetét lefektető) 251. cikk által leírt eljárásnak megfelelően fogadja el, és nem azt mondja ki, hogy a Tanács és a Parlament együtt döntenek. Bár ez a 251. cikkből egyértelműen következik, de a Szerződés hivatkozásai így félrevezetőek, és a Tanács dominanciáját sugallják. Ezért a munkacsoport a 251. cikk és az együttdöntési eljárást érintő különböző jogi alapok szövegének megváltoztatását javasolja annak érdekében, hogy egyértelművé váljon a Tanács és a Parlament, a két társjogalkotó egyenrangúsága az együttdöntési eljárásban.

A Konvent munkacsoportjának javaslata szerint továbbá az éves költségvetési eljárás is egy egyszerűsített együttdöntési eljárásból állna az alábbi elveknek megfelelően:

- A Bizottság egy előzetes költségvetési tervezetet készít, ez az EP elé kerül első olvasatban. Az EP elfogad egy tervezetet, amiről a Tanács álláspontra ad ki, amely módosításokat tartalmaz. A Parlament ezután második olvasatban tárgyalja a tervezetet, és végül elfogadja a költségvetést.

⁷⁶ Ennek értelmezése természetesen meglehetősen rugalmas is lehet, ami azért akadályozhatja az általános kiterjesztést. Enélkül viszont elfogadhatatlan lenne számos tagállam számára az együttdöntés általános eljárásá tétele.

- Egyeztetési ülések legyenek az EP első olvasata és a Tanács álláspontjának elfogadása között, illetve az utóbbi és az EP második olvasata között.
- Az EP első olvasata során abszolút többség (az összes képviselő több mint fele), a Tanács álláspontjának megalkotásánál minősített többség szükséges. Ha a Tanács nem javasol módosításokat egy bizonyos határidőn belül, a költségvetés elfogadottnak tekinthető. Ha a Parlament elfogadja az összes Tanács által javasolt módosítást, akkor az EP egyszerű többséggel elfogadhatja a költségvetést. Egyébiránt az EP a szavazatok 3/5-ös többségével (amelynek egyben el kell érnie az összes képviselő több mint felét is) módosíthatja, illetve elutasíthatja a Tanács módosításait.
- Egységes eljárást kellene alkalmazni a kötelező és a nem-kötelező kiadások terén.

Összességében tehát a munkacsoport javaslata alapján az együttdöntési eljárás válna az általános jogalkotási eljárássá, és ráadásul még az EU költségvetését is ennek az eljárásnak a mentén fogadnák el. Mindez azt jelentené, hogy az EP politikaalakító szerepe az új Alkotmányos Szerződés életbe lépését követően nagyon radikálisan megerősödne. Mindez még akkor is így van, ha várható, hogy azon területek száma, amelyeken a tagállamok valamilyen speciális érdeke miatt nem vezetnék be az eljárást, azaz a kivételek közé kerülnének, azért minden bizonnyal nem szorítkozna a Szerződés egy-két cikkére. Annak kimondása ugyanis, hogy ez az eljárás az általános, és minden más kivétel, már önmérsékletre kell, hogy intse a tagállamokat a kivételek meghatározásánál. Mindebből pedig következik, hogy – bár a Konvent és annak munkacsoportja egyértelműen nem a kormányközi konferencia, és utóbbin nyilván várható, hogy egyes tagállamok keményebben lépnek majd fel az együttdöntés kiterjesztése ellen⁷⁷ – az jól megfigyelhető, hogy az EU tagjai számának immár eldöntött nagyarányú bővítése következtében a korábbiaknál most jóval nagyobb politikai akarat van az együttdöntés általánossá tétele (vagy minimum a minősített többséggel való

⁷⁷ Természetesen most is meg van a veszélye annak, hogy a kormányközi konferencián a tagállamok közötti legkisebb közös többszörös elvére épülő kompromisszumok eredményeként terjesszék ki az együttdöntést, de amennyiben a Konvent Alkotmányos Szerződés tervezetét széles konszenzussal fogadják el, ennek köre mindenképpen korlátozott kell, hogy maradjon, és jobban érvényesülhet egy általános szabály.

összekapcsolása) mellett, mint Nizza előtt. Összességében tehát azt láthatjuk, hogy az értekezés tárgyát képező együttdöntési eljárás várhatóan néhány éven belül az egyértelműen uralkodó döntéshozatali módszer lehet az Európai Unióban. Mindez annak is köszönhető, hogy immár több mint három év eltelt az Amszterdami Szerződés életbe lépése, azaz az együttdöntés jelentős elterjedése óta, és ezen időszak alatt az eljárás bizonyította életképességét, és előremutató hatását a közösségi jogszabályokra. Ezeket a hatásokat – különös tekintettel az EP politikaalakító szerepének alakulására – fogom megvizsgálni a következő fejezetben.

4. FEJEZET: Az Európai Parlament politikaalakító szerepe az együttdöntésben

Ebben a fejezetben arra törekszem, hogy megvizsgáljam milyen politikaalakító súlya van az EP-nek az együttdöntésben, és mindezek alapján konkrét következtetéseket vonjak le az Európai Parlament politikaalakító befolyásának mértékére, lehetőségeire és korlátaira.

A fejezet elején az együttdöntés többi jogalkotási eljáráshoz viszonyított súlyát, alkalmazásának elterjedését, térnyerését vizsgálom, valamint elemzem az eddigi együttdöntési esetek statisztikáit, és ezek alapján az eljárás jellegzetességeit. Ezt követően a Parlament módosító indítványainak statisztikáira támaszkodva vonok le következtetéseket a Parlament politikaalakító szerepének erejére. A fejezet harmadik részében 20 konkrét, lezárt együttdöntési esetet ismertetek, majd az esettanulmányok alapján próbálok általános megállapításokat tenni az együttdöntésben a Parlament által gyakorolt politikaalakító befolyásra. A fejezet végén bemutatom, hogy az EP-nek milyen további lehetőségei lennének politikaalakító súlyának növelésére. Rávilágítok ugyanakkor arra is, hogy a Parlament befolyása terjeszkedésének – legalábbis a közösségi döntéshozatal mai rendszerében – vannak adottságnak vehető korlátai is.

4.1. Az együttdöntési eljárás súlya a közösségi döntéshozatalban a statisztikák alapján

Ahhoz, hogy megállapítsuk, mekkora súlyt képvisel az együttdöntés az uniós jogalkotáson belül, fontos annak áttekintése, hogyan alakult az együttdöntés alatt tárgyalt esetek száma, illetve, hogy ez mekkora arányt képvisel a többi eljáráshoz képest. Az elemzés során az együttdöntés bevezetése óta eltelt időszakot célszerű szétválasztani az Amszterdami Szerződés életbe lépése szerint, hiszen e szerződés mintegy két és félszeresére emelte az együttdöntési eljárás alkalmazási jogalapjainak számát. A két külön időszakot vizsgálva rá kell mutatni, hogy a Maastrichti Szerződés életbe lépésétől az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig

tartó időszakot egy kerek egésznek vehetjük, amely jó összehasonlítási alapul szolgál, hogy értékelni tudjuk a következő időszakot, pontosabban az Amszterdami Szerződés hatásait, az együttdöntés kiterjesztését. Az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-i hatályba lépése óta eltelt bő három év számai már tanulságosak: az 1999. utáni trendekből már világosan lehet következtetni Amszterdam hatásaira.⁷⁸

Elemzésem során két szempontból vizsgálom az együttdöntés alatt futott eljárásokat. Először is megnézem, hogy az egyes években hány együttdöntési dosszié került az Európai Parlament elé, és az esetszám változásokból kívánok következtetéseket levonni. Másrészt megvizsgálom, hogy az egyes eseteket az együttdöntés mely szakaszában fogadták el, és itt milyen változások történtek az Amszterdami Szerződés hatására.

4.1.1. Az együttdöntési dossziék elemzése⁷⁹

A mennyiségi elemzés részeként megnézem, hogy adott évben, eljárásokra lebontva hány dosszié került az Európai Parlament elé. Dossziéknak nevezem a külön eljárási számmal ellátott ügyeket, függetlenül attól, hogy azok egyazon jogszabályhoz tartoznak, vagy különbözőkhöz. Így például az együttdöntési eljáráson belül egy-egy jogszabály esetében a három parlamenti olvasat külön-külön dossziét jelent. A dossziék tulajdonképpen, az Európai Parlament szemszögéből vizsgálva, jelentések (raportok), illetve ún. parlamenti határozatok amelyeket a kinevezett riportörök készítenek az egyes ügyek kapcsán. Mégis, a félreérthető „jelentés” és „határozat” elnevezés helyett az értekezésben az ilyen dokumentumokat dossziékként jelölöm.

A dossziék ilyen, az adott jogszabályok számától független kezelése egyrészt azért előnyös, mert megmutatja, hogy valójában mekkora teljesítmény kapcsolódik az

⁷⁸ Az értekezésem során – az anyag lezárásából fakadóan – alapvetően a 2002 szeptemberéig terjedő időszakot tudom áttekinteni, ami gyakorlatilag a 2002. július 31-ig tartó jogalkotási időszakot jelenti, hiszen augusztusban az Európai Parlament nem ülészik.

⁷⁹ A 4.1.1 pontban közölt adatok egyrészt az EP Legislative Observatory nevű internetes nyilvántartásának adatai alapján lettek összeállítva, másrészt az EP Jogi Szolgálatának belső felhasználásra készült összefoglaló adataiból származnak. Az utóbbi alapján készült áttekintő táblázatot az 5. számú Függelék tartalmazza.

egyes eljárásokhoz, másrészt konform az európai uniós nyilvántartással is, amely ugyanígy kezeli statisztikai adatait.

4.1.1.1. A Maastrichtól Amszterdamig tartó időszak

Mielőtt a Maastrichti Szerződés bevezette volna az együttdöntési eljárást, a közösségi jogalkotást a konzultációs és az együttműködési eljárás uralta. Maastricht ezt a helyzetet alapvetően megváltoztatta. Noha a konzultációs eljárás 1993. után is meghatározó maradt, az együttdöntési eljárás mellett az együttműködés fokozatosan háttérbe szorult. A Maastricht előtti időszakban a két uralkodó eljárás keretében a következő számú dosszié került feldolgozásra:

Táblázat 4. A konzultációs és együttműködési dossziék száma a Maastrichti Szerződés életbe lépése előtt 1990-1993 között

	1990	1991	1992	1993
konzultáció	217	227	262	209
együttműködés	125	109	122	70

A táblázat 1992-ig egyértelmű növekedést mutat mind a konzultációs, mind az együttműködési dossziék számát illetően. A Maastrichti Szerződés aláírásának éve azonban fordulópontot jelent. Maastricht után mind az együttműködési, mind a konzultációs eljárások dossziéinak száma csökkent, míg az új eljárás, az együttdöntés fokozatosan teret nyert. Ez részben a Maastrichti Szerződés következménye, de vélhetően ebben szerepet játszott az is, hogy az egységes piac programjának keretében megvalósított intenzív jogalkotási program éppen 1992. december 31-ével járt le. Így tehát elsősorban a konzultációs eljárás esetében feltehetőleg ez lehetett a csökkenés fő oka, az együttműködésnél ugyanakkor már inkább az együttdöntés bevezetése, mivel a Bizottság az együttműködésből együttdöntés alá kerülő jogszabály-kezdeményezéseit már nem terjesztette be 1993-ban, megvárva az együttdöntést, azaz a Maastrichti Szerződés 1993. november 1-i életbe lépését. Ez a jelenség egyébként nem csak a Maastrichti Szerződés esetében, hanem az Amszterdami Szerződés aláírása és hatályba lépése közötti időszakban is megfigyelhető volt.

Maastricht után tehát az együttdöntési eljárás fokozatosan előtérbe került, bár a 15 terület többsége, ahol az együttdöntést bevezették, nem számított igazán központi kérdésnek. Már 1994-ben ugyanakkor – amely az együttdöntési eljárás szempontjából az első referencia évné tekinthető – 62 dossziét tárgyalt az Európai Parlament és a Tanács az eljárás keretében. Továbbra is hangsúlyos maradt emellett a konzultációs és csökkenő mértékben az együttműködési eljárás is. Érdekes, hogy bár a Maastrichti Szerződés kiterjesztette az EP hozzájárulási jogkörét is, a hozzájárulási eljárás alatt tárgyalt dossziék száma nem változott lényegesen, a hozzájárulási dossziék száma nem tükröz egyértelmű növekvő tendenciát.

A Maastricht és Amsterdam közötti időszak eljárásait az alábbi táblázat tartalmazza:

***Táblázat 5. Az egyes jogalkotási eljárások dossziéi
a Maastricht és Amsterdam közötti időszakban (1994-1998)***

	1994	1995	1996	1997	1998	Összesen
konzultáció	187	167	167	161	215	897
együttműködés	47	41	59	32	46	225
együttdöntés	62	63	88	78	112	403
hozzájárulás	9	17	6	15	7	54
Összesen	305	288	320	286	380	1579

A táblázatból tisztán látszik, hogyan nőtt az együttdöntés keretében tárgyalt dossziék száma a Maastrichttól Amsterdamig terjedő időszakban. Tulajdonképpen ennek a periódusnak ez az egyetlen jellemző trendje, ugyanis a másik három eljárás keretében nem mutatható ki egyértelmű trend, inkább egy-egy kiugró év figyelhető meg. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az együttműködésnek 1998 az utolsó még jelentős éve volt, miután az Amszterdami Szerződés az együttműködési eljárást négy, a gazdasági és monetáris unió területére tartozó, ritka esetre korlátozta. Ennek következtében 1999-ben már csak 17 dosszié tartozott az együttműködési eljárás alá, amelynek gyakorlati alkalmazására 2000-től nem is került sor.

Az együttdöntés esetében a trend éppen fordított: 1993-as bevezetésétől kezdve az együttdöntés szerepe folyamatosan nőtt. 1994-ben a dossziéknak még csupán mintegy 20%-a tartozott együttdöntés alá, 1998-ra ez a szám azonban 29%-ra emelkedett. Az esetek számát tekintve majdnem 100, míg az összes dossziéhoz viszonyítva majdnem 50%-os emelkedés (20-ról 29%-ra) kiemelkedő, és kiválóan igazolja az együttdöntés térnyerését.

4.1.1.2. Az Amszterdam utáni időszak

Az Amszterdami Szerződés életbe lépését követően az együttdöntés térnyerése természetesen folytatódott, hiszen az együttdöntés alá utalt területek száma jelentősen bővült. Már az Amszterdami Szerződés életbe lépésének évében, 1999-ben ugrásszerűen nőtt az együttdöntési esetek száma, és ez a 2000-et követő kis visszaesés⁸⁰ után 2001-ben is folytatódott, és úgy tűnik, 2002-ben sem fordul meg. Az eddig ismert adatok szerint ugyanis 2002 szeptemberéig majdnem annyi dossziét tárgyaltak⁸¹, mint a megelőző években az egész év alatt.

Az Amszterdam utáni időszak dossziéi a következőképpen oszlottak meg az egyes eljárások között:

Táblázat 6. A jogalkotási dossziék megoszlása az Amszterdam utáni időszakban

	1999	2000	2001	Összesen
konzultáció	185	115	191	491
együttdöntés	143	130	157	430
hozzájárulás	17	14	16	47
Összesen	345	259	364	968

Amszterdam után az együttműködési eljárás tulajdonképpen lényegét veszítette. Csak négy olyan ritkán alkalmazott terület maradt, ahol az együttműködés érvényesül, és a kifutó ügyek után, az Amszterdami Szerződés életbe lépése óta

⁸⁰ A 2000-es év adatai ugyanakkor nem igazán tekinthetők visszaesésnek, inkább azzal magyarázható, hogy a Bizottság az Amszterdami Szerződés életbe lépéséhez igazodva nagyon sok új jogszabály-kezdeményezést terjesztett be 1999-ben.

⁸¹ A 2002-es év, mint teljes év már nem képezheti az elemzés tárgyát, azonban az Európai Parlament Jogi Szolgálatát által kiadott kimutatás alapján 2002. szeptemberéig 129 dosszié került elfogadásra az együttdöntés keretében.

eltelt időszakban nem volt olyan elfogadott dosszié⁸², amely az együttműködési eljárás alá tartozott volna. Ezért vizsgálata a tárgydőszakban már nem indokolt. A másik három eljárással kapcsolatban megállapítható, hogy a konzultációs eljárás továbbra is meghatározó részt foglal el a döntéshozásban, azonban továbbra sem lehet igazán tendenciát felfedezni a konzultációs dossziék számát illetően, inkább azt lehet mondani, hogy az egységes piac programjának lezárása óta nagyjából azonos a konzultációs dossziék száma. Ez lényegében ugyanígy van a hozzájárulás esetében is. Ugyanakkor az együttdöntés szerepének növekedése határozottan tendenciózus. Igaz ugyan, hogy csak az Amszterdam utáni adatokat vizsgálva az 1999-es kiugró szám miatt a tendencia nem érzékelhető, de összevetve a Maastricht és Amszterdam közötti időszak táblázatának adataival az 1999-2001-es időszak adatait, látható a növekedés. Hozzáteve továbbá azt, hogy 2000-ben a tárgyalt dossziék száma általában is visszaesett, a 130 együttdöntési dosszié nem számít kevésnek. Arányait tekintve tulajdonképpen az együttdöntés ebben az évben dominált leginkább, hiszen az összes dosszié számát tekintve meghaladta az 50%-ot, amely más években nem mondható el.

Ha az együttdöntés szerepét az Amszterdam előtti, illetve utáni időkben vizsgáljuk, és az alapkérdésre vagyunk kíváncsiak, vagyis hogy mekkora szerepet játszott az együttdöntés a két időszakban, és létezik-e valamiféle fejlődés, akkor azt is érdemes megjegyezni, hogy az Amszterdam utáni időszak egészét tekintve is jelentősen megnövekedett az együttdöntés alatt tárgyalt dossziék aránya. Míg az 1994-1998. közötti időszakban az összes dosszié 25%-a (403/1579) tartozott együttdöntés alá, addig az 1999-2001. közötti időszakban ez az arány 44%-ra emelkedett (430/968). Az már önmagában is fontos adat, hogy míg a Maastricht-Amszterdam időintervallumban öt év alatt mindössze 403 dossziét tárgyaltak az együttdöntési eljárás keretében, addig ezt a számot az Amszterdam utáni időszakban már három év alatt sikerült meghaladni.

Összességében megállapítható, hogy az együttdöntési eljárás az Amszterdami Szerződést követően a konzultációs eljárás melletti meghatározó, azzal lényegében azonos gyakorisággal alkalmazott jogalkotási eljárássá vált. A

⁸² Összességében is csak egy eljárás volt (2000-ben), amely az együttműködés alá tartozott, azonban ebben az esetben nem született döntés, az ügyet visszavonták.

közösségi jogalkotás Amszterdam óta vagy a konzultációs, vagy az együttdöntési eljáráson keresztül valósul meg, és a két eljáráshoz lényegében egyforma gyakorisággal nyúlnak a közösségi döntéshozók. Mivel az értekezés korábbi részeiben már bemutattam, hogy az Európai Parlament az együttdöntési eljárásban a Tanáccsal egyenrangú társdöntéshozó, azt lehet mondani, hogy Amszterdam óta a közösségi jogalkotás mintegy szűk felében (és folyamatosan lényegében növekvő hányadában) az EP a Tanáccsal egyenrangú döntéshozóvá vált. Miután pedig a Nizzai Szerződéssel az EP újabb területeken kap együttdöntési jogkört, ez a tendencia az elkövetkező időszakban is folytatódni fog

4.1.2. Az együttdöntés keretében elfogadott jogszabályok mennyiségi elemzése

A továbbiakban összefoglalom az együttdöntési eljárás során lezárt jogalkotási eljárások eredményeit. Itt már nem dossziékról van szó, hanem magukról a jogszabályokról. Külön vizsgálom ezúttal is az Amszterdami Szerződés életbe lépése előtti, illetve utáni eseteket. Ezek szétbontása azért fontos, hogy következtetéseket tudjak levonni az Amszterdam által bevezetett változtatásokkal összefüggésben.

A Maastrichti Szerződés hatályba helyezésétől (1993. november 1.) az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig (1999. május 1.) 165 esetet fejeztek be az együttdöntési eljárás keretében.⁸³ Ezek közül 162 zárult eredménnyel. 99 esetben a második olvasatban sikerült elfogadni a közösségi jogszabályt (amelyből 63 esetben a Parlament fogadta el a Tanács közös álláspontját, 36-szor pedig a Tanács iktatta be a Parlament közös állásponthoz javasolt módosításait). 63 esetben az egyeztetőbizottságban sikerült megállapodásra jutni, amelyet mind a Tanács, mind a Parlament jóváhagyott. 3 esetben volt csak eredménytelen az együttdöntés. Ezek közül az első esetben (Nyitott hálózati fenntartás a telefonálásban (ONP in Voice Telephony) (COD 0437/94)) 1994 júliusában nem született egyezség az egyeztetőbizottságban, amely után a Tanács harmadik

⁸³ European Parliament: Activity report 1 November 1993 – 30 April 1999 of the delegations to the Conciliation Committee pp.46-47.

olvasatban ismét beterjesztette közös álláspontját⁸⁴, amit azonban a Parlament abszolút többséggel elutasított. A második esetben (Biotechnológiai találmányok jogi védelme (COD 0159/94)) eredményes volt az egyeztetés, azonban a Parlament plenáris ülése 1995 márciusában kis többséggel elutasította az egyeztetőbizottságban elfogadott szövegtervezetet. A harmadik eredménytelen együttdöntési eljárás 1998 májusában ért véget (Értékpapír-bizottság felállításáról szóló irányelv (COD 95/0188)), amikor nem sikerült megegyezésre jutni az egyeztetőbizottságban⁸⁵, és a Tanács – amely ekkor már figyelembe vette az aláírt, de még hatályba nem helyezett Amszterdami Szerződés rendelkezéseit – harmadik olvasatban nem terjesztette be közös álláspontját. Összességében tehát az Amszterdami Szerződésig véget ért együttdöntési eljárások 40%-ában (66 esetben) volt szükség egyeztetőbizottság összehívására, és kevesebb mint 2% (3 eset) végződött eredménytelenül.⁸⁶

Ami az Amszterdami Szerződés utáni időszakot illeti, az értekezéshez folytatott kutatás időbeli lezárása következtében a 2002. július 31-ig tartó hároméves időszakot tudom elemezni. Ez a periódus is azonban már kiválóan mutatja az együttdöntési eljárás alkalmazása kiterjesztéséből származó fő következményeket, elsősorban az együttdöntési eljárás keretében született jogszabályok számának növekedését tekintve. 1999. május 1. és 2002. július 31. közötti időszak három éve alatt (az EP választások miatt a valódi kezdet igazából csak 1999. szeptember 1-re tehető, így nem is egész három év alatt) 204 együttdöntési eljárást fejeztek be – vagyis többet, mint az Amszterdam és Maastricht között eltelt öt és fél évben. Ezek közül 51 esetet (25%) már az első olvasatban lezártak, ami Amszterdam újításának volt köszönhető. 99 esetben (49%) a második olvasat volt eredményes (54 esetben (26%) a Parlament elfogadta a közös álláspontot, 45 esetben (22%) pedig a Tanács iktatta be a Parlament közös állásponthoz tett módosításait).⁸⁷ 54

⁸⁴ Erre az Amszterdami Szerződés előtt még volt lehetősége a Tanácsnak. Ennek megszüntetését éppen Amszterdam egyik legfontosabb módosításának tekintik, ezzel vált az EP teljesen egyenrangúvá az eljárásban, miután így már azonos megegyezési kényszere van mindkét intézménynek.

⁸⁵ Lásd az eset leírását a 4.3.3. fejezetpont alatt.

⁸⁶ European Parliament: Activity report 1 November 1993 – 30 April 1999 of the delegations to the Conciliation Committee pp.46-47.

⁸⁷ Érdekes adat, hogy az Amszterdam óta bevezetett első olvasati lezárhatóság következtében a második olvasatban jelentősen megnőtt az európai parlamenti módosítások elfogadásának aránya, míg korábban a Parlament majd kétszer annyi esetben fogadta el változtatás nélkül a Tanács közös álláspontját, mint a Tanács az EP módosításait.

esetben (26%) volt tehát szükség egyeztetőbizottság összehívására, és egy kivételével⁸⁸ mindegyik egyeztetési folyamat eredményesen végződött.⁸⁹ Az amszterdami egyszerűsítéseknek köszönhetően 40%-ról 26%-ra csökkent az egyeztetőbizottság összehívásának szükségessége, ami időben is gyorsabbá tette az eljárás lezárását. Az pedig, hogy az eredménytelen esetek száma minimálisra csökkent, igazolja a tanácsi harmadik olvasat megszüntetésének szükségességét, hiszen így a Tanács is teljes mértékben rá lett utalva az egyeztetőbizottsági megállapodásra. Az alkalmazási területek kiterjesztéséből pedig egyenesen következett az eljárás alkalmazásának növekedése. Míg Amszterdam előtt évi átlagban 30 együttdöntést zártak le, az Amszterdamot követő egy éven belül ez a szám mindjárt több mint 100%-kal emelkedett, 65 lezárt esetre, és a második évben is 66 együttdöntésre került sor. A növekedés még szembetűnőbb volt a 2001. augusztus 1. - 2002. július 31. között eltelt évben, ugyanis az együttdöntés keretében lezárt esetek száma 73-ra emelkedett.

Eltolódás történt az egyes olvasatok keretében elfogadott jogszabályok arányában is. Az ezzel kapcsolatos adatokat az alábbi táblázat⁹⁰ tartalmazza:

Táblázat 7. Az együttdöntés keretében elfogadott jogszabályok az Amszterdami Szerződés óta olvasatok szerint (augusztus 1-től július 31-ig tartó periódusokra bontva)

	1. olvasat	2. olvasat	3. olvasat	Összesen
1999-2000	13	35	17	65
2000-2001	19	27	20	66
2001-2002	19	37	17	73
Összesen	51	99	54	204

Összességében, a maastrichti időszakkal összehasonlítva elmondható, hogy az első olvasatban történő elfogadás bevezetése nagyon fontos lépés volt, miután

⁸⁸ Lásd a „felvásárlási ajánlat” eset leírását a 4.3.2. fejezetpont alatt.

⁸⁹ European Parliament: Activity report 1 May 1999 – 31 July 2000 of the delegations to the Conciliation Committee p. 6.; European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee pp. 7-11.; valamint European Parliament: Activity Report 1 August 2001 to 31 July 2002 of the delegations to the Conciliation Committee, pp. 5-8.

⁹⁰ Források: European Parliament: Activity report 1 May 1999 – 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee p. 6.; European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee pp. 7-11.; European Parliament: Activity Report 1 August 2001 to 31 July 2002 of the delegations to the Conciliation Committee, pp. 5-8.

lehetővé tette, hogy azokban az esetekben, ahol közel áll a Tanács és a Parlament álláspontja, ott gyorsabb lezárásra van lehetőség, csökkentve ezzel mindkét intézmény munkaterhelését. Erre már csak azért is szükség volt, mert az Amszterdami Szerződés kiterjesztésének köszönhetően, mint láttuk duplájára nőtt az együttdöntési esetek száma, és ez nagyon nehezítette mindkét intézmény időbeosztását. Ehhez kapcsolódóan kiemelten fontos, hogy csökkent az egyeztetőbizottság összehívása szükségességének aránya, ugyanakkor arra is rá kell mutatni, hogy a csökkenés után az egyeztetések száma stabilizálódott, és további jelentős csökkenő tendencia egyelőre nem érvényesült. Ehhez feltehetőleg az eljárás hatékonyságát növelő további intézkedésekre, elsősorban a két intézmény közötti kapcsolatok újragondolására van szükség, amely folyamat ugyanakkor az utóbbi 1-2 évben megindult⁹¹. Mindez azonban összességében azt bizonyítja, hogy a Tanács és a Parlament közötti megegyezési kényszer az utóbbi időszakban erősödött, és a nagyobb kompromisszumkészség irányába vitte el az együttdöntési folyamatot, amit az intézmények álláspontjának közelítését vizsgáló statisztikai adatok is alátámasztanak, ahogy azt a következő fejezetpontban a parlamenti módosító indítványok elemzésekor látni fogunk.

4.2. Az EP politikaalakító befolyása, érdekérvényesítő képessége a statisztikák alapján

Az EP jogalkotási, politikaalakító szerepének súlyát, érdekérvényesítő képességét alighanem legjobban az általa beterjesztett módosítások elfogadási aránya mutatja. Ezt vizsgálom elsősorban ebben a fejezetben, ahol szintén a 2002. július 31-ig tartó időszakot tudom elemezni. Először a statisztikákat, majd a kapcsolódó szakirodalmi vitákat mutatom be. Kitérek az együttdöntés és az együttműködés összehasonlítására az EP indítványainak eredményességét illetően, hogy rámutassak mennyit javult az EP módosításainak elfogadási aránya az együttdöntés bevezetésével.

⁹¹ Erről még részletesen lesz szó a 4.4. fejezetpontban.

A módosítások elemzését illetően röviden bemutatom az együttdöntés összes olvasatában elfogadott eredményességét, de ennél részletesebben kívánom áttekinteni az egyeztetés során elért mutatóit, miután az első és második olvasatban való lezárás azt jelenti, hogy a Parlament alapvetően elégedett volt az elfogadott jogszabállyal, ahhoz újabb módosításokat már nem kívánt benyújtani, azaz a jogszabály számára megfelelő formában lépett hatályba. Sokkal érdekesebb tehát kiemelten az egyeztetőbizottságban mutatott parlamenti szereplés, miután itt a Tanáccsal közvetlen vitában áll a Parlament, és hogy itt milyen súllyal tudja érvényesíteni követeléseit, az mutatja leginkább befolyását.

Ahhoz, hogy a Parlament együttdöntési eljárásban elfogadott módosításait elemezni tudjuk, érdemes megvizsgálni eredményességét az együttműködési eljárásban is, ahol az EP nem rendelkezik vétóval. Az együttműködési eljárás során 1987 és 1997 között (400 eljárás alapján) az első olvasatban a Parlament módosító indítványainak 54%-át (+0,6%-át részben) támogatta a Bizottság és 41%-át (+0,4%-át részben) fogadta el a Tanács, a második és harmadik olvasatban pedig 43%-ot (+4%-ot részben) támogatott a Bizottság és 21%-ot (+3%-ot részben) fogadott el a Tanács. Ezzel szemben az együttdöntési eljárás első négy esztendejében, 1997 júliusáig (82 befejezett eset alapján) az első olvasatban a Parlament módosító indítványainak 52,5%-át (+3,9%-át részben) támogatta a Bizottság és 42,7%-át (+3,7%-át részben) fogadta el a Tanács, a második és harmadik olvasatban pedig 61%-ot (+1,9%-ot részben) támogatott a Bizottság és 46,9%-ot (+12,5%-ot kompromisszumos szöveg formájában) fogadott el a Tanács.⁹² Míg tehát az első olvasatban nem volt jelentős eltérés a két eljárás között, szignifikáns különbség van az együttdöntés javára a második és harmadik olvasatban, ami egyértelműen az együttdöntésben meglévő parlamenti vétó lehetőségéhez köthető. A Parlament vétó szerepének súlyát még jobban mutatja az egyeztetés során elért eredményessége, különösen, ami az Amszterdam utáni időszakot illeti. Ezt vizsgálom a továbbiakban.

Az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig sikeresen lezárt 63 egyeztetési folyamat során, a Parlament második olvasatban beterjesztett összesen 913

⁹² European Parliament: Progress report 1 August 1996 – 31 July 1997 of the delegations to the Conciliation Committee. Annex II/B2 p.6..

módosító indítványával kapcsolatban az EP az egyeztetőbizottságban a következő eredményeket érte el⁹³:

- Elfogadtak 244-et (27%) a Parlament által beterjesztett formában;
- 328-at (36%) a beterjesztett változathoz közeli kompromisszumos formában;
- 59-et (6%) kompromisszumos formában, a Bizottság vagy a Tanács részéről jövőbeli kötelezettségvállalással kiegészítve;
- 45-öt (5%) kompromisszumos formában, nyilatkozattal kiegészítve;
- 35-nél (4%) megállapították, hogy azt a közös álláspont egyes részei már lefedték;
- 202 (22%) esetben pedig nem sikerült elfogadni a Parlament módosításait.

Ezeket a számadatokat többféleképpen lehet értelmezni. Egyrészt összeadható az első négy sor, amely azt mutatja, hogy a Tanács elfogadta a Parlament módosító indítványainak 74%-át a Parlament számára többé-kevésbé akceptálható változatban. De, ha csak az első sort nézzük, akkor is jelentős eredményt könyvelhetünk el a Parlament részéről, hiszen azt mondhatjuk, hogy a Tanács a Parlament javaslatainak 27%-át olyan formában fogadta el és tett teljes egészében a jogszabály részévé, amelyeket addig elutasított (Shackleton 1999 p.3.).

Ennél is jelentősebb eredmények következnek azonban az Amszterdam utáni időszakból. Az Amszterdami Szerződés életbe lépése (1999. május 1.) óta 2002. július 31-ig tartó időszak 54 egyeztetése során a Parlament a második olvasatban beterjesztett összesen 808 módosító indítványát illetően a következő eredményeket érte el⁹⁴:

- Elfogadtak 163-at (20%) a Parlament által beterjesztett formában;
- 475-öt (59%) kompromisszumos formában;
- 56-ot (7%) nyilatkozat formájában;
- 114 (14%) esetben pedig nem sikerült elfogadni a Parlament módosításait.

A Maastricht utáni időszakhoz képest az EP számára a legnagyobb eredmény az elutasított parlamenti módosító javaslatok drasztikus, 22%-ról 14%-ra való

⁹³ European Parliament: Activity Report 1 November 1993 to 30 April 1999 of the delegations to the Conciliation Committee p.11.

⁹⁴ European Parliament: Activity Report 1 May 1999 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee p.19., European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee p. 9., valamint European Parliament: Activity Report 1 August 2001 to 31 July 2002 of the delegations to the Conciliation Committee, p. 7.

csökkenésében lelhető föl. A Parlament indítványainak tehát majdnem kilenctizede valamilyen formában a hatályba lépett közösségi jogszabály részévé vált. Ez egyértelműen az Amszterdami Szerződés azon rendelkezésének köszönhető, amely megszüntette a Tanács harmadik olvasatát, a közös álláspont, illetve annak módosítása ismételt beterjesztésének lehetőségét. Bár meg kell jegyezni, hogy a maastrichti időszakhoz képest valamelyest csökkent (27%-ról 20%-ra) a változatlan formában elfogadott parlamenti módosítások aránya, ez feltehetőleg szintén az eljárás amszterdami változtatásának köszönhető, azaz, hogy az EP egyenrangú félle vált és az egyeztetési folyamat immár egy olyan valódi tárgyalás, amely egyenlő felek közötti egyezkedés kompromisszumos megoldások kialakítására. Ezt mutatja a kompromisszumos változatok meghatározó aránya és jelentős emelkedése.

Az együttdöntésben a Parlament módosító indítványokon keresztül megvalósuló politikaalakító szerepével összefüggésben a szakirodalomban a kilencvenes évek közepén, az együttdöntés bevezetését követően – majd különösen az Amszterdami Szerződés elfogadásához kötődően – vita indult az együttdöntés együttműködéshez viszonyított hatékonyságáról. Miután értekezésem egyik fő tézise, hogy az együttdöntésben a legerősebb a Parlament politikaalakító szerepe, itt a módosító indítványok érvényesítése kapcsán e vita alapkérdésének vizsgálatától nem tekinthetek el. Ugyanakkor e vita jelentőségét sem kívánom túlhangsúlyozni, mivel a szakirodalom döntő többsége szerint – értekezésemmel egybevágóan – az együttdöntés több lehetőséget biztosít a Parlament számára álláspontjának keresztülvitelére.

Az együttműködésben rejlő nagyobb lehetőséget hirdető – lényegében George Tsebelis és Geoffrey Garrett neve által fémjelzett – kutatócsapat azt az álláspontot képviseli (Tsebelis 1996, Garrett 1995, Tsebelis és Garrett 1997), hogy az együttműködési eljárásban az EP – az általuk igen fontosnak tartott – témakijelölő (agenda setting) szerepet látja el, miután az együttműködésben a Parlament a közös álláspont elutasításával felvállalhatja azt, hogy vagy elfogadják javaslatát, vagy az egész jogszabályt vissza kell vonni. Az együttműködés nagyobb lehetőségeit hangsúlyozva Tsebelisék arra hívják fel a figyelmet, hogy az együttdöntésben a témakijelölés ismét a Tanács kezében van, a Parlament pedig a

vétójogot kapja meg. Érvelésük szerint azonban a témakijelölés fontosabb, mint a vétó, mivel a témakijelölő a kompromisszumos lehetőségek közül a számára legmegfelelőbbet választhatja. Tsebelis és Garrett (1997) olyan, a Parlament által összegyűjtött adatokat használnak elemzésükben, amelyek érvelésüket támasztják alá. Azt mutatják be, hogy a Parlament módosításainak elfogadási aránya nem különbözik az együttműködési és az együttdöntési eljárás azonos szakaszaiban, és mivel az EP-nek nincs joga intézményi módosításokat javasolni az együttműködési eljárásban, ezért az adatok nagyobb politikai jelentőséget adnak a témakijelölésnek. Szerintük a témakijelölés több hatalommal ruházza fel az EP-t, mint a vétó. Tsebelis és Garrett önálló (Garrett 1995, Tsebelis 1996) és közös munkájukban (Tsebelis és Garrett 1997) is azt az álláspontot képviselik, hogy az együttműködési eljárásban élvezett témakijelölés fontosabb a politikaalkításban érvényesülő parlamenti befolyás szempontjából, mint a vétójog az együttdöntési eljárásban. Az érvelés lényege, hogy az együttműködési eljárásban a Parlament és a Tanács közötti kompromisszumos lehetőségek közül a Parlament az álláspontjához legközelebb állót választhatja, míg az együttdöntési eljárásban a Tanács kezében van a kiválasztás joga.

A kutatók nagy többsége szerint ugyanakkor az együttdöntési eljárás bevezetése az együttműködéshez képest növelte az EP hatalmát (Welsh 1996, Archer és Butler 1996, Corbett et al. 2000, Nugent 1999, Dinan 1999, Scully 1997, Hayes-Renshaw és Wallace 1997, Shakleton 1999, Judge és Earnshaw 1996). Szerintük az EP jogalkotói szerepe az együttdöntési eljárásban a legjelentősebb. A szakirodalom ezen része általában a Parlament saját empirikus kimutatásait hangsúlyozza érvelésében. A legtöbb kutató (pl. Jacobs 1997, Scully 1997, Corbett et al. 2000) Tsebelis és Garrett álláspontjával szemben az EP adataira hivatkozik, miszerint a parlamenti módosítások elutasításának aránya magasabb az együttműködési, mint az együttdöntési eljárásban. Az általuk használt adatok nem igazolják Tsebelis és Garrett (1997) nézeteit, miszerint a politikai ügyek terén az EP nagyobb befolyással bír az együttműködési, mint az együttdöntési eljárásban. Kutatásaik szerint az EP módosításai elfogadási arányának különbözősége a két eljárásban a Bizottság befolyásának és magatartásának a következménye. A Bizottság befolyásoló képessége jóval erősebb az együttműködési eljárásban, mint az együttdöntésben, amelyben a Parlament önállóan is hatékonyan tudja

álláspontját érvényesíteni, ha az adott ügyet elviszi az egyeztetési szakaszig. Az EP, mint intézmény szempontjából, tehát nem egyszerűen a témakijelölés-vétó kérdése merül fel, hanem az is, hogy az együttműködésben a Parlament rászorul a Bizottság támogatására is, míg az együttdöntés során (pontosabban annak egyeztetési szakaszában) csak a Tanáccsal kell egyezkednie. Jacobs (1997) szerint a Parlament az együttdöntési eljárásban kétszeresen is hatalmi szerepet kap: először is az eljárás nem követeli meg a Bizottság jóváhagyását a végső szakaszban, másodszor a Tanács egyhangúság esetén sem tudja felülbírálni a Parlamentet, hiszen itt egyenrangú döntéshozók. Roger Scully számos empirikus adatra mutat rá (részvételi arány az EP ülésein, a képviselők felszólalásai), amelyek szerinte a Parlament hatalmának egyértelmű növekedését mutatják az együttdöntés eredményeként.

Az együttdöntés mellett felsorakoztatott érvekkel egyetértve a szakirodalmi vitához annyit teszek hozzá, hogy véleményem szerint kiemelten fontos azt vizsgálni, hogy az EP képviselők melyik eljárásban érzik magukat igazi döntéshozónak, hol érzik azt, hogy döntő szavuk lehet. Az euróképviselők pedig az együttdöntési eljárást favorizálják, amit legegységesebben az intézményi ügyekben, elsősorban a kormányközi konferenciákra kiadott határozatok mutatnak, amikor számos alkalommal az együttdöntés általánossá tételét kérte a Parlament.⁹⁵ Álláspontom szerint ez az „emberi tényező” kiemelten az együttdöntés mellett szól. Az az érzés, hogy az EP-képviselők úgy érzik valódi beleszólásuk van, hozzájárul a Parlament nagyobb aktivitásához, erősebb érdekérvényesítő képességéhez. Az együttműködésben ezzel szemben csak indirekt a Parlament szerepe, a képviselők a második olvasattól már nem tudnak igazán aktívak lenni, és rá vannak utalva a Bizottság támogatására és a Tanács döntésére. A politikusoknak – így az EP képviselőinek is – ugyanakkor ahhoz, hogy valódi döntéshozónak érezzék magukat, kell a vétójog, ami nagyobb „karizmát” is ad a Parlamentnek.

Az együttdöntés versus együttműködés vitáról ma már megállapítható, hogy ez a kérdés egyértelműen eldőlt. Az együttdöntés az egyik meghatározó és a jövőben

⁹⁵ Lásd például Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference (14094/1999 – C5-0341/1999 – 1999/0825(CNS)) (A5-0018/2000)

várhatóan uralkodó jogalkotási eljárássá válik, míg az együttműködés lényegében kiiktatásra került. Összességében Tsebellisék érveivel szemben pedig a legnyilvánvalóbb választ az EP Amszterdam után elért eredményei adják, amelyeket e fejezetpontban már ismertettem.

Mindent egybevetve az együttdöntési eljárásban az Európai Parlament módosító indítványainak elfogadási aránya az európai nemzeti parlamentekben a kormányok javaslataihoz benyújtott módosító indítványokhoz képest is rendkívül impresszív. Ilyen mutatókkal lényegében egyik nemzeti parlament sem rendelkezik. Az Európai Parlament érdekérvényesítő képessége ezen szempont szerint kiemelkedően jó, főleg a mai parlamenti demokráciák gyakorlatát alapul véve, ahol a nemzeti parlamentekben a parlamenti többség elsőszámú célkitűzése a kormány javaslatainak támogatása és nem azzal szembeni módosítások érvényesítése. Az EP tehát ebből a szempontból egyedülálló, a nemzeti parlamentekhez képest rendkívül független helyzetben van. Ki kell természetesen azonban hangsúlyozni azt is, hogy a módosító indítványok pusztán mennyiségi elemzése révén könnyedén félrevezető megállapításokra juthatunk, hiszen a számok elfedik az egyes javaslatok fontosságát. Nyilván a kisebb jelentőségű módosítások elfogadtatása a Tanáccsal sokkal könnyebb, ami javítja az EP statisztikáját. Ugyanakkor az EP számos valóban fontos javaslatát is érvényesíteni tudja, ahogy ezt majd látni fogjuk a 4.3. pontban egyes együttdöntési eseteknél. Az EP indítványai nagyon gyakran az egyes jogszabályok lényegi pontjában hoznak alapvető tartalmi változásokat. Mindezek alapján a konkrét esetek és a statisztika összevetésével már helytálló következtetésekre lehet jutni. Ezért tekintek át a következő fejezetpont során jónéhány meghatározó együttdöntési esetet, és azokban az EP által elért valódi eredményeket.

4.3. Az EP politikaalakító befolyása együttdöntési esetek tanulmányozása alapján

Ebben az alfejezetben egyes együttdöntési eseteket vizsgálók. Az elmúlt években lezárt 20 esetet tekintek át, amelyből mindegyik egyeztetési szakaszban ért véget.

Azért választottam olyan eseteket, amelyek egyeztetésben értek véget, mert ezeknél kell az EP-nek a legkeményebben küzdenie, hiszen egy eset akkor jut egyeztetésig, ha az EP számára nem születik elfogadható kompromisszum odáig. Az eljárás logikája szerint a gyakorlatban a leginkább politikailag érzékeny dossziék az egyeztetési szakaszig jutnak, míg a technikai dossziékat már az első olvasatban el lehet fogadni. Nyilván az olyan eseteknél, amit sikerül első vagy második olvasatban lezárni, ott az EP elégedett a végső szöveggel, saját módosításait vagy teljesen az általa javasolt vagy olyan formában fogadta el a Tanács, ami megfelel az EP érdekeinek, tehát ahol fő szempontjait a Parlament érvényesíteni tudta. Ezzel szemben az általam elemzett esetek a megegyezést tekintve mind nehéz kérdések voltak, ahol csak az egyeztetőbizottságban sikerült megállapodásra jutni. Ezek a megállapodások kompromisszumokon alapulnak, amelyeknél mind a két félnek jelentős engedményeket kell tenni, és ezek az engedmények a megegyezés érdekében nem is mindig vannak arányban. Az EP-nek számos számára nagyon fontos módosító javaslatot fel kell adnia az egyeztetés során, ahogy ezt majd látni fogjuk. Néha egy fontos indítvány miatt több más javaslatát is fel kell áldoznia az EP-nek. Így tehát az egyeztetés fontos pozíciók feladásával is járhat. Éppen ezért célszerű az olyan eseteket vizsgálni, amelyek egyeztetésben értek véget, mert általában itt kellett a legnagyobb engedményeket tennie eredeti elképzeléseiből a Parlamentnek. Ha ezeknél az eseteknél is látjuk azonban, hogy a Parlament komoly eredményeket tudott felmutatni, akkor már megalapozottan vonhatunk le következtetéseket az együttdöntési eljárásban az EP politikaalakító befolyásának mértékéről és jellegéről. Miután a módosító javaslatok mennyiségi elemzésénél a mértéket már mélyebben megvizsgáltam, e részben elsősorban az együttdöntési eredmények jellegét vizsgálom.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az együttdöntési esetek központi vitakérdesei mentén három nagyobb csoportba oszthatjuk az eseteket. A Tanács és a Parlament közötti vitában a töréspont vagy finanszírozási kérdés, azaz egy közösségi program költségvetése körül, vagy valamilyen szabályozási jellegű kérdés körül, vagy a végrehajtás intézményi kérdése, azaz a komitológiában felállítandó bizottság fajtája körül jelentkezett. Ebbe a három csoportba tartozó eseteket tekintek át a következő esettanulmányok során, majd az esetek bemutatása után

megpróbálók általános következtetéseket levonni az Európai Parlament együttdöntésben meglévő politikaalakító befolyásának jellegét illetően.

4.3.1. A közösségi programok finanszírozása és hatásköre

Az Európai Parlament az együttdöntési eljárás során az egyes programok költségvetését illetően jelentős eredményeket tudott felmutatni. Az ilyen esetekben az EP jellemzően a programok nagyobb költségvetése és kiterjedése mellett lobbizik. Az együttdöntésben a Bizottság javaslatával és/vagy a Tanács álláspontjával szemben sokszor az EP nagyobb forrást biztosító javaslata felfelé húzta az eredeti összegeket. Ezzel párhuzamosan pedig több közösségi program esetében sikerült elérnie, hogy a program olyan szereplőkre is kiterjedjen, amelyek az eredeti javaslatban nem szerepeltek, vagy hogy olyan – környezetvédelmi, szociális – megfontolásokat is figyelembe vegyenek, amelyekre a bizottsági javaslat szövege nem terjedt ki. Az ilyen eljárások közül a következőkben néhány, jellemző esetet mutatok be.

SOCRATES program

A SOCRATES program⁹⁶ első fázisa 1995-ben indult, és ötévi működés után 1999. december 31-én ért véget. Feladata az volt, hogy európai szintű oktatási együttműködést hozzon létre elsősorban az Unió tagállamai között, a lehető legszélesebb értelemben. A program három szinten fejtette ki hatását: keretében felsőoktatási, iskolai, és horizontális együttműködési projektekre kerülhetett sor.

A Bizottság eredeti javaslatában 1005,6 millió ECU-t különített volna el a program finanszírozására. Bár a későbbiekben született néhány módosító javaslat, amely a program kiterjesztését szerette volna elérni – főleg a tanárok mobilitása és a nyelvek oktatása terén –, valójában az egyetlen lényegi módosítás a finanszírozásra rendelkezésre álló keretösszeg, és annak felosztása volt. A legélesebb vita is ekörül a kérdés körül bontakozott ki. Az Európai Parlament kezdettől fogva emelni szerette volna az összeget, míg a Tanács közös

⁹⁶ COD 94/0001

álláspontjában a program rendelkezésre álló pénzügyi keretet jelentősen csökkentette volna, 760 millió ECU-re módosítva a javaslatot.

Ez az összeg az Európai Parlament számára elfogadhatatlan volt, azzal érveltek, hogy a program csak akkor érheti el célját, vagyis az oktatás minőségének emelését, ha ennél lényegesen nagyobb összeg áll rendelkezésre. Mivel a Tanács és az Európai Parlament nem tudott megállapodni, az ügy egyeztetőbizottság elé került. Az egyeztetőbizottság napirendjén tulajdonképpen az egyedüli lényeges kérdés a program költségvetése volt. Végül kompromisszumos megoldásként 850 millió ECU-ben határozták meg a program öt éves költségvetését.

A SOCRATES II program

Az 1995-1999. közötti időszak tapasztalataira építve az Európai Bizottság 1998. augusztus 28-án nyújtotta be javaslatát a SOCRATES program 2000-2004. közötti második fázisával kapcsolatban⁹⁷. A Bizottság a program további folytatását kívánta megalapozni, és erre 1,4 milliárd eurós költségvetést javasolt. Mint az a javaslatban szerepel, a cél továbbra is az oktatás minőségének fejlesztése az együttműködés fokozásával, a szabad mozgás elősegítésével. A távlati cél egy európai oktatási térség kialakítása volt. A SOCRATES II program egyik legfontosabb újítása, hogy nagyobb hangsúlyt helyez az egész életen át tartó képzésre. A javaslat tartalmazza továbbá „európai tudásközpontok” felállítását is, ahol az oktatási és képzési programok résztvevői tarthatnak egymással a kapcsolatot. A Bizottság javaslatában kísérletet tett az alprogramok működésének egyszerűsítésére is. Ennek érdekében racionalizálta a célkitűzéseket, valamint limitálta az akciók számát és decentralizálta megvalósításukat (nemzeti szintre utalta). A változtatások figyelembe vételével a Bizottság a következő struktúrát javasolta a program felépítésére:

1. A SOCRATES I programmal ellentétben, amely 9 célkitűzést tartalmazott, a Bizottság a SOCRATES II program esetében négy célkitűzést javasolt: az oktatás európai dimenziójának megerősítését; az együttműködés előmozdítását

⁹⁷ COD 98/0195

az oktatás terén; az együttműködés akadályainak felszámolását; és a fejlesztések támogatását.

2. A célkitűzések megvalósítására a bizottsági javaslat 8 akciót is elkülönített. Ezek a következők: *Comenius* (iskolák közötti partnerkapcsolatok létrehozása, oktatók képzése), *Erasmus* (felsőoktatási együttműködés, átjárhatóság), *Grundtvig* (felsőoktatás utáni képzés, felnőttek visszakapcsolása az oktatásba), *Lingua* (nyelvtanulás és -oktatás), *Atlas* (távoktatás), megfigyelés (információcsere az európai oktatási rendszerekről), közös akciók (az összhang megteremtése más közösségi programokkal, az európai tudásközpontokon keresztül), és kísérő intézkedések (az oktatás egyéb területeinek előmozdítására).

A bizottsági javaslat rendelkezett továbbá a program végrehajtásáról, a nemzeti végrehajtó intézmények felállításának szükségességéről, valamint rögzítette a komitológia kereteit. Arra is javaslatot tett, hogy a programot a tagjelöltekre is terjesszék ki.

A bizottsági javaslat ezután került az Európai Parlament elé, amely – illetékes bizottságában és a plenáris ülésen – első olvasatban tárgyalta a dokumentumot. A plenáris ülés, a kulturális bizottság egyhangúlag elfogadott jelentésével összhangban, számos alapvető fontosságú módosítást szavazott meg. A módosító javaslatok több lényegi ponton is érintették a Bizottság eredeti javaslatát, ezen felül pedig átfogó súlypont-eltolódást is eredményeztek. Az 54 módosító javaslat közül a legtöbb olyan kiegészítéseket jelentett, amelyek diszkriminációmentességet, esélyegyenlőséget, a programhoz való minél szélesebb körű hozzáférést kívántak biztosítani. Az európai parlamenti javaslatok többek között a programban résztvevők körét szélesítették volna (tanár- és diákszervezetek bevonásával), lehetőséget kívántak biztosítani az EFTA és az Európai Gazdasági Térség országainak a bekapcsolódásra, és nagyobb támogatást szerettek volna adni a rászorulóknak. Az Európai Parlament célként kívánta kitűzni azt is, hogy a program célcsoportjának legalább 10%-át bevonják a programba. Az EP a bizottsági javaslatnál nagyobb hangsúlyt helyezett a közösségi programok közötti összhang biztosítására is, valamint az európai kreditrendszer továbbfejlesztésére. Kiemelten szerette volna kezelni továbbá az egész

életen át tartó képzést, jóval nagyobb súlyt adva neki a szövegben, mint amivel eredetileg rendelkezett. Kifejezetten az Európai Parlament javaslatára jelent meg az a célkitűzés, hogy támogatni kell az anyanyelven kívül két közösségi nyelv tanulását, amelyből az egyiknek lehetőleg szomszédos ország nyelvének kell lennie. Javaslatot fogalmazott meg továbbá az EP egy többnyelvű iskolatelevízió beindítására is. Az Európai Parlament mindezekon felül a Bizottság által megfogalmazott nyolc akciót ötre csökkentette: maradt a *Comenius*, *Erasmus*, *Grundvig* és *Lingua*, új elemként azonban hozzátette a multimédiás oktatást segítő *Minervát*. Mindazonáltal a legjelentősebb módosító javaslat mégsem az Európai Parlament szociális, társadalmi vagy technikai jellegű észrevételeihez kötődik, hanem a program finanszírozásához. Az EP ugyanis az Európai Bizottság javaslatában szereplő 1,4 milliárd eurót 2 milliárdra módosította, tekintettel a programban résztvevők nagy számára, és a részükről az első időszakban felmerült igényekre.

Az Európai Bizottság az 54 javaslatból mindössze 34-et támogatott, főleg azokon a területeken, ahol az EP javaslat tulajdonképpen az eredeti indítvány pontjait erősítette meg. Több lényegi változtatási javaslatot ugyanakkor ellenzett. A javaslat ezután a Tanács elé került. A Tanács közös álláspontjában a parlamenti javaslatokból újabb kilencet elvetett. Nem támogatott olyan javaslatokat, mint az iskolatévét életre hívása, vagy a rászorulókat kiemelt támogatása. Az európai tudásközpontok koncepciójával sem értett egyet. Támogatta ugyanakkor a Minerva név megtartását a távoktatás esetében, valamint az esélyegyenlőségre való explicit utalást, a kredit-rendszer megerősítését és a közösségi politikákkal való összhang biztosítását. Több új javaslatot is tett. Ezek szerint a program eredetileg javasolt öt éves időtartamát hét évre kívánta módosítani (2000-2006), és a költségvetéséhez 1,55 milliárd eurót biztosított volna. A költségvetést ugyanakkor felosztotta volna az egyes akciók között.

A Tanács által előterjesztett javaslatot mind az Európai Bizottság, mind az Európai Parlament vitatta. A javasolt költségvetést mindkét intézmény kevésnek találta, a Bizottság ezen felül pedig a hét éves időtartamot is túl hosszúnak tartotta. Az Európai Parlament második olvasatban ennek megfelelően több módosítást is tett, amelyek közül azonban a költségvetési a legjelentősebb. A kulturális

bizottság – elfogadva a hétéves periódust – 2,5 milliárd euróra tett javaslatot, amelyet a plenáris ülés szintén elfogadott. Több kisebb módosítás is történt az oktatási intézmények együttműködésének fokozására, valamint a kevésbé beszélt uniós nyelvek oktatásának előmozdítására. Az Európai Parlament továbbá újból benyújtotta módosításként, hogy a tanulmányi eredmények mellett a jelentkezők gazdasági-szociális helyzetét is figyelembe kell venni.

Az Európai Bizottság az Európai Parlament minden módosító javaslatát támogatta, a költségvetésre tett javaslatot kivéve. Utóbbit és néhány egyéb kérdést második olvasatában a Tanács sem támogatta, ezért egyeztetőbizottságot állítottak fel. Az egyeztetőbizottság ülésein az álláspontok fokozatosan közeledtek egymáshoz, és a harmadik ülésen sikerült áttörést elérni a költségvetéssel kapcsolatban. A Tanács és az Európai Parlament megállapodtak, hogy 1,85 milliárd euró áll majd rendelkezésre a SOCRATES II program keretében 2000-2006 között. Az Európai Parlament ezen felül további eredményeket is elért, például azt, hogy a program bővítés kapcsán módosítandó költségvetését együttdöntési eljárás keretében határozzák majd meg. Több kisebb, eljárási, technikai és elvi jellegű kérdésben is az Európai Parlament álláspontja érvényesült. Például a szövegben a Tanács által javasolt „oktatási együttműködés” kifejezést az EP által javasolt, átfogóbb „oktatási és képzési európai dimenzióra” változtatták, ami erőteljesebben hangsúlyozza az európai közösségi jelleget. Utóbbi azt a filozófiai hozzáállást mutatja, ami jellemzi az EP-t az uniós kezdeményezéseket illetően.

Ötödik kutatási és technológiai keretprogram (1998-2002)

Az ötödik, 1998-2002. közötti időszakra vonatkozó kutatási keretprogram⁹⁸ jogi hátterének megteremtése a SOCRATES II program elfogadásához hasonló jellegű eljárást vont maga után. Az eljárás során az Európai Parlament rendkívül nagy számú – több mint száz – módosító indítványt fogalmazott meg, amelyek jellegüket tekintve – csakúgy, mint a SOCRATES II esetében – a közösségi

⁹⁸ COD 97/0119

dimenzió erősítését, és láthatóbb állampolgári érdekek bekapcsolását célozták. A legjelentősebb eredmény ebben az esetben is a költségvetés módosítása volt.

A Bizottság javaslata a keretprogram tartalmát négy tevékenységi körrel határozta meg. Az első tevékenység magukat a kutatási és technológia-fejlesztési programokat foglalta magába. Az első tevékenység keretében kellett mobilizálni és koncentrálni az egy adott feladat megoldására rendelkezésre álló humán és egyéb források teljes skáláját (ezt a területet a bizottsági javaslat „kulcs akciónak” nevezte), valamint – az előbbieket kiegészítéseként – fejleszteni a rendelkezésre álló technológiát és a kutatási kapacitásokat. Utóbbival kapcsolatban a cél az volt, hogy biztosítsák a rendelkezésre álló források optimális felhasználását, és egységes színvonalra hozzák az Unió kutatási képességét. Az első tevékenységen belül három témát különítettek el: az élővilág és az ökorendszer forrásainak felszabadítása; felhasználóbarát információs társadalom kialakítása; versenyképes és fenntartható növekedés elősegítése. Az első tevékenység keretében e három fő irány mentén kellett előrehaladni. A második tevékenység a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel kialakítandó kutatási és technológiai együttműködés létrehozásának elősegítését, a harmadik a kutatási eredmények hatékony elterjedését tűzte ki célul, a negyedik pedig a tudósok képzésére és mobilitásuk biztosítására irányult. Utóbbi három tevékenységet a Bizottság javaslata tulajdonképpen egységesen kezelte, az első tevékenység működéséhez nélkülözhetetlen kiegészítő tevékenységet látott bennük. A 2-4. tevékenységnek is három témát jelölt meg a Bizottság, amelyeket érvényesíteni kellett: a közösségi kutatás nemzetközi szerepének megerősítését; a kis- és középvállalatok továbbfejlesztését és bevonását; valamint a humán potenciál növelését.

Az ötödik keretprogram végrehajtását a Bizottság hét programon keresztül képzelte el, amelyek közül hat megfelelt az első tevékenység, illetve a 2-4. tevékenység három-három témájának, a hetedik pedig egy Közös Kutatási Központ felállítását célozta. A Bizottság az amúgy sem egyszerűen felépülő rendszert még azzal is bonyolította, hogy célkitűzéseket is meghatározott, amelyeket az egyes programok, témakörök megvalósításánál figyelembe kell venni. Szociális, gazdasági-tudományos, valamint közösségi kritériumokat határozott meg, amelyek segítségével a célkitűzéseket ki lehet alakítani, olyan

szempontok figyelembe vételével, mint a foglalkoztatottság növelése, környezetvédelem, vagy a versenyképesség fokozása. Külön kitért arra, hogy a programoknak olyan területeket kell elsősorban támogatniuk, amelyek dinamikusan növekednek, vagy várható ugrásszerű fejlődésük. Arra is nagy hangsúlyt helyezett a Bizottság – a szubszidiaritás elvével összhangban –, hogy elsősorban olyan projekteket kell támogatni, amelyek alsóbb szinten, egyénileg nem lennének megoldhatók, és ezért indokolt a közösségi fellépés.

A javaslat egy sor területet is kiemelt, ahol a keretprogramnak különös jelentősége lehet, és ahol mindenképpen előrelépést kell elérni. Ilyen terület az egészséges élelmiszerek előállítása, a vírusok által okozott betegségek leküzdése, a sejtbiológiában rejlő lehetőségek kiaknázása, a vízgazdálkodás új módozatainak kidolgozása, illetve általában az egészségügy és a környezetvédelem. Az ezeken a területeken folyó kutatásokat ki kell egészíteni hálózatok kiépítésével, és a hozzájuk szükséges technológiai háttér biztosításával (pl. multimédia alkalmazások, távoktatás biztosítása). Az együttdöntési eljárás szempontjából fontos adat még, hogy a Bizottság mindezen feladatok ellátására 14 833 millió ECU-t kívánt elkülöníteni.

A javaslat ezután az Európai Parlament elé került, amely – első olvasatban – több mint száz módosító javaslatával tulajdonképpen teljesen átszabta a bizottsági javaslatot, beleértve a Bizottság által kidolgozott struktúrát is. Ezen kívül számos olyan módosítást is javasolt, amelyek az állampolgárok érdekeit jobban tükrözték, illetve a közösségi dimenziót és az Európai Parlament pozícióját erősítették. Így az életminőség javítása, a nők esélyegyenlősége, vagy a környezetvédelmi megfontolások sokkal nagyobb hangsúlyt kaptak az EP javaslatában, illetve mindenhol explicit utalás történt az Európai Parlament kötelező tájékoztatására. A javaslat bevezető részében külön bekezdést fogadtak el, amelyben rögzítették az Európai Parlament jogosultságát a program folyamatos felügyeletére a végrehajtás során, valamint olyan változtatások kerültek a szövegbe, mint például „független férfi és nő szakemberek” az eredeti „független szakemberek” (5. cikk 1. bekezdés) helyett. Több helyen is külön kihangsúlyozták, hogy az intézkedéseket, kutatásokat gazdasági és szociális hatásuk, valamint etikai megfontolások fényében is meg kell vizsgálni. Utóbbi elsősorban a klónozás kérdéskörével

összefüggésben került be a szövegbe, amellyel kapcsolatban már az eredeti bizottsági javaslat is kijelentette, hogy génmanipulációs, klónozási célzatú kutatásokat nem szabad támogatni a program keretében. Az Európai Parlament ezt az állásfoglalást megerősítette, és hangsúlyosabbá tette a szövegben, külön kiemelve, hogy az embrió-kísérleteket sem szabad lehetővé tenni. Ugyanakkor az Európai Parlament a bizottsági javaslat „klónozás” kifejezését „emberi klónozásra” változtatta, amely egyfajta szűkítésként is értelmezhető. Tartalmi módosításként benyújtotta továbbá az Európai Parlament, hogy fegyverzet-fejlesztési kutatásokhoz nem lehet közösségi pénzből finanszírozott programot felhasználni. Az adminisztratív, a program végrehajtásával kapcsolatos struktúrát is alapvetően megváltoztatta az Európai Parlament javaslata. Egyrészt az első tevékenység három témája helyett négy, az előzőektől teljesen eltérő téma megfogalmazását javasolta (ezáltal a programok száma is hétről nyolcra nőtt), másrészt megszüntette a célkitűzések kialakításának kritérium-rendszerét, amellyel egyszerűsítette a rendszert, átláthatóbbá téve az eljárásokat. Az első tevékenység új négy témaköre az élettel kapcsolatos tudományok és technológiák, az információs és kommunikációs technológiák, a közlekedés és mobilitás, valamint az energia-környezetvédelem-fenntartható fejlődés területeit fogta át. Az Európai Parlament a program költségvetését is emelni szerette volna, 15,4 milliárd eurót javasolt a finanszírozásra, ezzel is erősítve a közösségi programot. Szintén finanszírozási jellegű javaslatként született meg az a módosítás, amely az 50 főnél kevesebb alkalmazottal dolgozó kisvállalatok és a hátrányos helyzetű régiókban működő vállalkozások esetében a közösségi finanszírozást a bizottsági javaslatához képest 5%-kal megemelte volna. Teljesen új elemként az Európai Parlament felvetette, hogy az új technológia bevezetését a program költségvetéséből finanszírozzák a kis- és középvállalatok esetében.

A Tanács közös álláspontjában inkább az eredeti bizottsági javaslathoz hasonló megoldást fogadott el, igaz, a módosító javaslatoknak több mint felét egészében vagy részben elfogadta. Az elfogadott változtatások azonban nem az érdemi javaslatokat tartalmazták. Az érdemi változtatások közül tulajdonképpen csak az első tevékenység témáinak háromról négyre való növelését támogatta a Tanács, és az első három téma esetében itt is megtartotta a bizottsági elnevezéseket, nem vette figyelembe az Európai Parlament módosítását. Ugyanakkor az EP

módosításával ellentétben megtartotta a célkitűzések kritérium-rendszerét, a fegyverkezési kutatásokra vonatkozó részt fölöslegesnek találta (tekintettel arra, hogy erre a kérdésre nem terjed ki az EK Szerződés), és eltörölte a kisvállalkozások finanszírozási könnyítéseire vonatkozó részt. Az emberi klónozással foglalkozó részt is eredeti formájában hagyta, indoklásában megjelölve, hogy nem a keretprogram feladata az emberi klónozás definiálása. Ugyanakkor az etikai aggályokra vonatkozó részeket benne hagyta a szövegben. Ugyanígy kettős megoldás született a nők esélyegyenlőségével kapcsolatban: bár a Tanács támogatta az elképzelést, és több általános utalást benne is hagyott a szövegben, több helyről eltűntek a nőkre vonatkozó konkrét utalások (például a már idézett, szakértőkre vonatkozó kitétel esetében a semleges „független képzett szakemberek” került be a közös álláspontba). A költségvetés esetében is jelentősen változtatott a Tanács. Az Európai Parlament költségvetési javaslatát figyelmen kívül hagyta, és a Bizottság eredeti javaslata alá ment: 12,74 milliárd eurót javasolt a keretprogram végrehajtásához.

Az Európai Parlament ezután, második olvasatban már csak 35 módosítást szavazott meg. A legfontosabb ezek közül a költségvetésre vonatkozó rész, amely – kissé változtatva az első olvasatban javasolt összegen – 15,04 milliárd eurót szavazott meg a program végrehajtásához. Így, bár az összeg csökkent, még mindig tetemes különbség volt a tanácsi és a parlamenti álláspont között. Ez volt az egyik olyan központi kérdés, amely miatt egyeztetőbizottságot kellett összehívni. Az Európai Parlament többi módosítása tulajdonképpen az első olvasatban tett, és a Tanács által elvetett javaslatok helyreállítására irányult. Újra bekerült a szövegbe a fegyverek fejlesztésével és gyártásával kapcsolatos kitétel (csupán a szövegezésen változtattak egy kicsit, kiemelve, hogy ezekkel kapcsolatos tevékenységekre sem lehet közösségi pénzeket használni), és tulajdonképpen változatlan formában újra megjelent javaslatként az emberi klónozásra és az embriók elpusztítására vonatkozó módosítás.

A nők jobb bevonása érdekében az Európai Parlament megpróbált egy további módosítást is tenni: a célkitűzések megállapításának kritériumai közé fel akarta venni azt a mondatot, hogy a célkitűzésnek „támogatnia kell a nők részvételét a kutatás minden területén”. Több kisebb módosítás is született ezek mellett,

amelyek a társadalmi, környezetvédelmi és egészségügyi kérdéseket kívánták pontosítani (például a fogyatékosok támogatására több utalás történt az idős emberek gondozása mellett).

Tekintettel arra, hogy a 35 módosító indítványból a Tanács többet nem támogatott, egyeztetőbizottságot kellett összehívni. Négy bizottsági találkozóra került sor, amelyeken sikerült a legtöbb kérdésben kompromisszumos megoldásra jutni. Tulajdonképpen a vita a költségvetés körül éleződött ki, amellyel kapcsolatban az utolsó ülésig nem sikerült megállapodást elérni. A többi módosító javaslat esetében általában a Tanács akarata érvényesült, vagyis a közös állásponthoz hasonló megoldás született. (Így nem került például be a célkitűzések szociális kritériumai közé a nők szerepének fokozása, a fegyverfejlesztéssel kapcsolatos utalások kimaradtak, a klónozásra vonatkozó rész pedig az eredeti bizottsági javaslat szerint került a szövegbe.) A költségvetést illetően azonban sikerült az Európai Parlamentnek eredményeket elérnie. Végül a keretprogram finanszírozására 13,7 milliárd eurót különítettek el, amely ugyan kevesebb a Bizottság eredeti javaslatánál, mégis egy elfogadható kompromisszum az Európai Parlament és a Tanács javaslata között. Sikerült ezen felül elérni azt is, hogy az Európai Parlament bekapcsolódhasson a program felülvizsgálatába.

Culture 2000 program (2000-2004)

Ezt az esetet⁹⁹ elsősorban azért érdemes áttekinteni, mert azon kivételes esetek közé tartozott, amikor jogalapként olyan Szerződés cikk – az EK Szerződés 151. cikke – érvényesült, ahol a Tanácsban egyhangú döntésre van szükség.¹⁰⁰ Következésképpen néhány tagállam hosszasan képes volt blokkolni a végső határozatot, és többek között ennek köszönhetően sikerült az Európai Parlament javaslatait nagymértékben háttérbe szorítani, azaz az EP álláspontja alig érvényesült.

⁹⁹ COD 1998/0197

¹⁰⁰ A Nizzai Szerződés hatályba lépése előtt négy ilyen terület volt, ezek közül egyben Nizza bevezeti a minősített többséget, de a 151. cikkben maradt az egyhangúság.

A Culture 2000 program célja a kulturális együttműködés tagállamok közötti előmozdítása, a korábban már létező három kulturális program, a KALEIDOSCOPE, ARIANE és RAPHAEL egy keretprogramba történő egyesítése volt. A program elfogadásához vezető eljárás egyedülállóan bonyolult volt, köszönhetően az Európai Parlament különösen aktív fellépésének, és a finanszírozási kérdések összetettségének. Az eset abból a szempontból is példaértékű, hogy markánsan körvonalazódott benne az a szembenállás, amely egyrészt az Európai Parlament, mint közösségi intézmény, másrészt a Tanács, mint tagállami fórum között kialakulhat.

Az eredeti bizottsági javaslat 167 millió eurót biztosított volna az ötéves program finanszírozására, amelyet azonban az Európai Parlament elégtelennek ítélt meg. Módosító javaslatában síkra szállt amellett, hogy a program keretében megfogalmazott kulturális együttműködést egységes, közösségi kulturális politikává kell továbbfejleszteni, amely azután az Unió további fejlődésének központi eleme és alapja lehet. Az EP ennek végrehajtásához 250 millió eurót javasolt. Javaslatot tett továbbá arra is, hogy az összeget osszák meg az egyes kulturális ágak között (a legnagyobb részt a kulturális örökség megőrzésének (35%) és a zeneművészetnek (16%) adta volna).

A Tanács természetesen nem értett egyet az Európai Parlament javaslataival, a 31 módosításból csak 11-et fogadott el közös álláspontjában. A finanszírozást illetően visszatért a Bizottság kiinduló javaslatához (167 millió euró), és a keret felosztását is teljes mértékben megváltoztatta, nem kulturális területekhez, hanem akciókhoz kötve az összegeket (pl. különleges akciók: 40%; integrált akciók: 40%).

Az Európai Parlament második olvasatban is ragaszkodott első javaslatához, így az ügy az egyeztetőbizottság elé került. Az egyeztetőbizottságban a felek hosszas vita után megállapodtak, azonban a „kompromisszum” inkább kedvezett a Tanácsnak, mint az Európai Parlamentnek. A programra rendelkezésre álló összeg maradt 167 millió euró, az Európai Parlament – amely a tanácsi egyhangú döntéshozatal miatt csak kis érdekérvényesít erővel bírt – csupán a felosztás technikai részleteiben ért el némi eredményt.

Hasonlóan a részletesen ismertetett programokhoz, költségvetési kérdések és hatásköri viták jellemezték a következő eseteket is:

- ***Egészségügyi program-csomag (1996-2000):*** Az Európai Bizottság 1994-ben több, egészségügyi témájú jogszabály-tervezetet is benyújtott, amelyek az együttdöntési eljárás keretében kerültek az Európai Parlament és a Tanács elé. A három jogszabály az egészségügy oktatásban és képzésben történő előmozdításával¹⁰¹, az AIDS elleni küzdelemmel¹⁰², illetve a rák elleni fellépéssel¹⁰³ foglalkozott. Tulajdonképpen mindhárom esetben arra törekedett az Európai Parlament, hogy decentralizálja a végrehajtást, a nem kormányzati szerveket is bevonva a kormányzati szervek mellett. Ezen felül széles teret kívánt engedni a közösségi programok végrehajtásának, összhangot biztosítva a már meglévő közösségi programok, és az egészségügyi projektek között. A Tanács ezzel szemben szigorúan kormányközi keretekben képzelte el a végrehajtást, közös álláspontjában a közösségi intézmények kevés szerepet kaptak. Mindhárom esetben megpróbálta továbbá csökkenteni a rendelkezésre álló költségvetést, amely az AIDS program esetében sikerült is minimális mértékben (49,6 millió ECU-re változtatta az EP és a Bizottság által támogatott 50 millió helyett), azonban a másik két programnál az Európai Parlament és a Bizottság javaslata került a végleges jogszabály szövegébe (35 millió az oktatási programra és 64 millió a rák elleni küzdelemre, a Tanács 30 és 59 milliós javaslatával szemben). Az egyeztetőbizottságban az Európai Parlamentnek sikerült eredményeket elérnie a nem kormányzati szervek bevonásával, és a közösségi intézmények jobb bekapcsolásával kapcsolatban is.
- ***ALTENER II program (1998-2002):*** Az ALTENER program a megújítható energiaforrások felhasználásának elősegítésére irányult.¹⁰⁴ Célja ennek érdekében egyrészt az volt, hogy megteremtse a megújítható energiaforrások felhasználására készült közösségi akcióterv végrehajtásának feltételeit, másrészt pedig, hogy ösztönözze a magán és állami beruházásokat a területen. A fő vita ebben az esetben is a költségvetés körül bontakozott ki. A Tanács 74

¹⁰¹ COD/1994/0130

¹⁰² COD/1994/0222

¹⁰³ COD/1994/0105

millió eurót javasolt az Európai Parlament 81,1 millió eurós javaslatával szemben. Az egyeztetőbizottságban megállapodtak arról, hogy a programra 77 millió euró áll majd rendelkezésre, ráadásul úgy, hogy a program időtartama is lecsökkent.

- **LIFE program (2000-2004):** A LIFE program az EU környezetvédelmi politikájának továbbfejlesztését tűzte ki célul.¹⁰⁵ A már korábban indított program 2000-2004-es része már a harmadik szakasza volt a programnak. Az Európai Parlament második olvasatban 14 módosító indítványt fogadott el, amelyek közül a két legfontosabb a program finanszírozására, illetve a komitológiai eljárásra vonatkozott. A program költségvetése tekintetében az Európai Parlamentnek sikerül jelentős emelést elérnie, a végső összeg 640 millió euró lett, a Tanács 613 millió eurós javaslatával szemben. Cserébe az EP elfogadta a Tanács javaslatát a komitológiára.
- **YOUTH program (2000-2006):** A program¹⁰⁶ a fiatalok közösségi programokba való bekapcsolódását kívánta elősegíteni, különösen az oktatás területén. A bizottsági javaslat két korábbi programot, a „Youth for Europe” és a „European Voluntary Service” programokat vonta össze. A Bizottság javasolta továbbá, hogy alakítsanak ki kapcsolatot egyéb közösségi programokkal, kiegészítve azokat. Végül célként az európai oktatási térség létrehozását jelölte meg. A Bizottság eredeti javaslatában a programot négyévesre tervezte, és erre az időszakra 600 millió eurót irányozott elő. Az Európai Parlament több jelentős módosítást tett első olvasatban. Többek között szerette volna elérni, hogy a programban résztvevő fiatalok körét bővítsék, kiterjesztve a korhatárokat 14 és 27 év közé (a bizottsági javaslatban 15-25 év szerepelt). Javasolta továbbá, hogy a programban résztvevők részesüljenek társadalombiztosításban és orvosi ellátásban. A rendelkezésre álló keretet 800 millió euróra növelte volna. A Tanács tulajdonképpen a legtöbb európai parlamenti módosítást elfogadta, a legjelentősebb kérdésekben azonban eltérő javaslatokat tett. Így a program költségvetését 350 millió euróra csökkentette volna, a társadalombiztosításra és orvosi ellátásra vonatkozó módosítást pedig elvetette. A korhatárok módosítását sem

¹⁰⁴ COD/1997/0370

¹⁰⁵ COD 1998/0336

¹⁰⁶ COD 1998/0197

támogatta. Az EP második olvasatban tulajdonképpen megismételte korábbi javaslatait, és tovább emelte a költségvetést 980 millió euróra. Az eljárás így az egyeztetőbizottságban folytatódott. A bizottságban kompromisszumos megoldás született, amely egyrészt helyt adott az EP javaslatának a társadalombiztosítás és orvosi ellátás kérdésében, de elvetette a korhatárok módosítását, meghagyva az Európai Bizottság 15-25 év közötti javaslatát. A finanszírozást illetően végül 520 millió euróban állapodtak meg, azonban ezt az összeget hét évre ítélték meg, tehát tulajdonképpen a megoldás közelebb esett a tanácsi javaslatához. (A végleges irányelv egy kiegészítő nyilatkozatot is tartalmazott, amelyben a költségvetés felülvizsgálatát kezdeményezte a bővítés időpontjában, lehetővé téve a pénzügyi keret bővítését.)

- **Transz-európai hálózatok (TENs):** Az EP mindig is feladatának tekintette, hogy az állampolgárok érdekeit képviselje, lévén az egyedüli közvetlenül választott uniós intézmény. Éppen ezért mindig is kiemelt hangsúlyt helyezett a fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi kérdésekre. A transz-európai hálózatok esetében az Európai Parlament szerepét leginkább a program ilyen célú kiterjesztése jellemezte. Több jogszabály is foglalkozik a transz-európai hálózatok különböző aspektusaival. Az Európai Parlament szerepét tekintve talán a közlekedésre, kombinált fuvarozásra vonatkozó jogszabály elfogadása volt a legjelentősebb. A legfontosabb elem a jogszabály esetében az volt, hogy a Bizottság javaslatából kimaradt környezetvédelmi megfontolások az Európai Parlament hatására kerültek a végső szövegbe.

A **közlekedési hálózatokkal** kapcsolatban az Európai Bizottság 1994-ben nyújtotta be javaslatát.¹⁰⁷ Ebben 400 milliárd ECU-t különített volna el a hálózatok modernizációjára és fejlesztésére, amelyet 15 év alatt lehetett volna felhasználni. Az összegből egyaránt fejlesztették volna a közúthálózatot, a vasútvonalakat, a vízi szállítási útvonalakat, illetve a repülőtereket. Nagy hangsúlyt kívánt fektetni a Bizottság a kombinált (multimodális) fuvarozás előmozdítására is. A közösségi költségvetésből elkülönített finanszírozási keret mellett a Bizottság az állami és magánberuházókat is be szeretne vonni a programba, ezzel növelve a forrásokat. Az Európai Parlament első olvasatban tulajdonképpen teljesen átírta az Európai Bizottság javaslatát. A

¹⁰⁷ COD 94098

szakbizottság több mint 300 módosító javaslatot tárgyalta meg, és a plenáris elé is jó néhány módosítás érkezett. Az EP szerint a környezetbarát közlekedési eszközöknek, ezek fejlesztésének abszolút prioritást kell kapniuk, és ökológiailag fenntartható hálózatok létrehozására kell törekedni. Ezzel összefüggésben az EP hiányolta az Európai Bizottság javaslatában a közúti forgalom visszaszorítására tett erőfeszítéseket. Rámutatott, hogy míg a transz-európai közlekedési hálózatok esetében 126 közúti kapcsolatról van szó, addig csak 11 vasútvonal, 26 vízi út, és 57 kombinált útvonal került a közösségi célok közé. A kialakult helyzet javítása érdekében az Európai Parlament javaslatot tett arra, hogy a rendelkezésre álló források jelentős részét a vasútvonalak fejlesztésére és kiépítésére fordítsák, a közúti fejlesztésekkel szemben (40% vasútra, maximum 25% közútra). Az EP egy sor elsőbbséget élvező projektet is elkülönített, amelyekben igyekezett a saját elképzelését érvényre juttatni, vagyis a vasúti szállítás fejlesztését előtérbe helyezni. A Tanács közös álláspontja kialakításakor az eredeti európai bizottsági javaslatához közelálló koncepciót fogadott el. Kihagyta a szövegből a környezetvédelmi javaslatokat, és a prioritást élvező projektek listáját is törölte a jogszabály szövegéből. Ezzel az EP lényegi változtatásai tulajdonképpen eltűntek volna a szövegből, a Tanács csupán technikai jellegű módosításokat támogatott. Az Európai Parlament második olvasatban eredeti javaslatát ismételte meg, az álláspontok különbözősége miatt így egyeztetőbizottság összehívására került sor. Az egyeztetőbizottságban végül sikerült elérnie az Európai Parlamentnek, hogy mind a környezetvédelmi rendelkezéseket belefoglalták a végső szövegbe, mind pedig a prioritási területek listáját elfogadták, kiemelten kezelve a kombinált szállítást.

4.3.2. Szabályozási kérdések

Az együttdöntési esetek nagy része közösségi szabályozási kérdésekkel kapcsolatos, azaz klasszikus normaalkotó feladatot jelentenek. Az együttdöntés alá tartozó jogalapok nagy része ilyen kérdésekre vonatkozik, így az EP ezek által az utóbbi egy évtizedben társdöntéshozóként be tudott kapcsolódni a legfőbb közösségi célkitűzést, az egységes piac működtetését segítő jogalkotási feladatokba. A következő esetekkel azt vizsgálom, hogy az EP milyen módon

befolyásolta a közösségi normákat, milyen célkitűzések vezérelték és mit tudott elérni.

„Auto-oil” csomag

Az „Auto-oil” csomag keretében az Európai Parlament és a Tanács három területet tárgyalt egyidejűleg, amelyeket tartalmuk szerint nem volt célszerű szétválasztani. A három témakör az üzemanyagok minősége, valamint a személygépjárművek és a kereskedelmi járművek szennyezőanyag kibocsátása (külön-külön jogszabály foglalkozik a személyautókkal és a tehergépkocsikkal). Az üzemanyagok minőségének javítására tett javaslatok tulajdonképpen a károsanyag-kibocsátás forrását próbálták megszüntetni, míg az utóbbi két jogszabály-tervezet a kibocsátás mérésének és szabályozásának technológiai hátterét próbálta megalapozni és egységesíteni.

A Bizottság javaslatai mindkét esetben tulajdonképpen az „Auto-Oil” program eredményein alapultak, amelyet a javaslatok benyújtása (1996) előtt három éven keresztül működtetett az Európai Bizottság az európai olajipar és az európai gépkocsi-ipar szereplőivel együttműködve.¹⁰⁸ A program elnevezése alapján kapta tulajdonképpen a három bizottsági javaslat az „auto-oil” csomag elnevezést. Az üzemanyagok minőségével kapcsolatban a bizottsági javaslat¹⁰⁹ egy sor határértéket határozott meg a különböző szennyező anyagokkal kapcsolatban, amelyek egységes bevezetésére sort szeretett volna keríteni 2000-től. Eszerint 2000-ben már csak olyan üzemanyag kerülhetett volna forgalomba, amely az új, szigorúbb szabályozásnak megfelelt volna. Olyan káros anyagokra terjedt ki a bizottsági javaslat, mint az olefinek, az aromás vegyületek, vagy a kén. Míg a káros anyagok mennyiségét csökkenteni szeretnék volna, addig az üzemanyagok oxigén tartalmát emelni kellett volna. Természetesen az irányszámokat külön megadták benzinre és gázolajra. A bizottsági javaslat azt is tartalmazta, hogy 2000. január 1-ig ki kell vonni a piacról az ólmozott üzemanyagokat, bár az

¹⁰⁸ Több intézmény és szervezet – többek között az Európai Parlament – is hangot adott kételyeinek a bizottsági javaslatokkal kapcsolatban amiatt, mert a program eredményeinek kialakításába nem voltak bevonva a szociális szféra szereplői, és közösségi szinten sem volt olyan intézmény, amely kontrollt gyakorolt volna a program felett.

¹⁰⁹ COM(1996)0248 final – COD 96/0163

eredeti javaslat három éves derogációt tett lehetővé azon tagállamoknak, ahol ez a változtatás komoly társadalmi-gazdasági zavarokat okozhat. Szintén el lehetett térni a javasolt szabályozástól azokban a tagállamokban, amelyekben a légszennyezettség különösen magas értékeket ért el. A speciális üzemanyagra vonatkozó derogációs kérelmet a Bizottsághoz kellett volna benyújtani, megjelölve benne az indoklást, és az intézkedések várható hatását. A Bizottság nyitva hagyta azt a lehetőséget is, hogy engedélyezhesse a határértékek megemelését egy tagállamban akkor, ha a nyersolaj kínálatában hirtelen változás állna be. Az engedély maximum hat hónapra szólhatott volna. A Bizottság belefoglalta továbbá javaslatába, hogy egységes üzemanyagminőség-ellenőrzési rendszert kell létrehozni, és rendszeresen – legközelebb 1998-ban – felül kell vizsgálni a javaslat alapján elkészülő jogszabály határértékeit. A Bizottság az üzemanyag minőségével kapcsolatban a következő határértékeket kívánta bevezetni 2000-től:

Benzin	olefinek (% v/v)	18
	aromás vegyületek (% v/v)	45
	kén (mg/kg)	200
	oxigén (% m/m)	2,3
Gázolaj	kén (mg/kg)	350

A szennyezőanyag-kibocsátásra vonatkozó bizottsági javaslatok¹¹⁰ az üzemanyagminőségi követelményeket egészítették ki. A nem személygépjárművekre vonatkozó rendelkezés 2000-től alkalmazott volna szigorúbb szabályozást, és egy második fázis életbe lépését helyezte kilátásba 2005-től. A 2000-től alkalmazandó szabályozás, az 1997-es adatokat alapul véve, a következő mértékben csökkentette volna a káros anyagok kibocsátását városi forgalomban közlekedő könnyű tehergépjárművek esetén:

¹¹⁰ A személygépkocsik károsanyag-kibocsátására vonatkozó javaslatot a Bizottság az üzemanyagminőséget érintő javaslatával nyújtotta be (COM(1996)0248), majd módosította a kereskedelmi gépjárművek kibocsátásával kapcsolatban kidolgozott javaslat szerint (COM(1997)0077). A kereskedelmi járművek szennyezőanyag-kibocsátására külön javaslat született (COM(1997)0061).

	benzin	gázolaj
nitrogénoxidok:	40%	20%
szénhidrogének:	40%	65%
szénmonoxid:	30%	40%
makrorészecskék:	-	35%

A Bizottság technikai újításként azt javasolta, hogy a könnyű tehergépjárművek számára is tegyék kötelezővé fedélzeti diagnosztikai rendszerek használatát, amelyek folyamatosan rögzítenék a károsanyag-kibocsátás értékeit. A javaslat arra is felhatalmazta a tagállamokat, hogy a 2005-ös indikatív határértékek alapján pénzügyi ösztönző eszközökkel elősegíthessék a „tiszta” járművek eladását. Személygépjárművek esetére a Bizottság javaslata hasonló rendelkezéseket tartalmazott. A három javaslat az együttdöntés keretében összekapcsolódott, és egységes csomagot alkotott.

Az Európai Parlament az üzemanyagok minőségével kapcsolatban alapvetően szigorította volna a szabályozást, alacsonyabb határértékeket adva meg a szennyező anyagok számára, és emelve az üzemanyagok oxigén tartalmát. Javaslatában új elemként bevezette azt is, hogy a megadott, kötelező érvényű irányszámokat minimum feltételként kell alkalmazni, vagyis a tagállami szabályozás szigorúbb irányba eltérhet. Ugyanakkor már ebben az irányelvben szeretett volna kötelező érvényű standardokat lefektetni a 2005-től kezdődő második fázis szabályozására vonatkozólag. A gázolajjal kapcsolatos előírásokat illetően azt a módosítást nyújtotta be, hogy lehetővé kell tenni két, különböző minőségű gázolaj forgalmazását 2000 és 2005 között, amelyből a rosszabb minőségűt 2005-ben végleg ki kell vonni a piacról.¹¹¹ Az Európai Parlament módosító javaslatában támogatta volna egy hosszabb derogációs időszak alkalmazását is abban az esetben, ha valamely tagállamban komoly gazdasági nehézségekbe ütközött volna az új standardok bevezetése. Az új szabályozás alkalmazására az EP 2005. január 1-ig adott volna haladékot, az eredeti 2000. január 1-i bevezetéssel szemben. Szintén az Európai Parlament módosító indítványa vetette fel a szabályozások további differenciálását, külön értékek

¹¹¹ A kén-tartalom alapján különböztették meg a minőséget. (A jobb minőségű 0,003% ként tartalmazott volna, míg a rosszabb 0,01%-ot. Utóbbit kellett volna 2005-ben kivonni a forgalomból.)

kidolgozásával a városi levegőszennyezésért elsősorban felelős taxik, buszok és tehergépkocsik esetében. Javasolta továbbá, hogy adókedvezményekkel ösztönözzék a jobb minőségű üzemanyagok vásárlását. A károsanyag-kibocsátással kapcsolatban az Európai Parlament alapvetően ugyanazt az álláspontot foglalta el, mint az üzemanyag minőséggel kapcsolatban. Némileg szigorította volna a határértékeket, és kötelező jellegű standardokat szeretett volna elfogadtatni 2005-re is. Pénzügyi ösztönzők bevezetését is szorgalmazta volna, az új technológiával felszerelt gépjárművek mihamarabbi elterjedését segítendő. Célként tűzte ki továbbá, hogy a személyszállító járművek 10%-át megújítható energiaforrással üzemeltessék a városokban.

Az Európai Bizottság az EP-nek az üzemanyag-minőségre vonatkozó 54 módosító javaslatából csupán 11-et támogatott. Semmiképpen sem tudta elfogadni többek között a határértékek minimum standardként való alkalmazását, az adókedvezmények rendszerének szabályozását az irányelv keretében, a szigorúbb standardok bevezetését, az ötéves átmenet alkalmazását, illetve kötelező standardok meghatározását már 2005-re is.

Érdes, hogy a Tanács ehhez képest jóval együttműködőbb volt közös álláspontja kialakításakor. Részletesebb, kiterjedtebb szabályozást szeretett volna elérni a nemzeti, tagállami különbségek, specifikumok minél messzebbmenő figyelembe vételével, vagyis részben az EP javaslatai alapján dolgozott tovább. Mindazonáltal a Tanács sem építette be álláspontjába az Európai Parlament legfontosabb javaslatait. A Tanács ennek megfelelően álláspontjában kiterjesztette az ólom tartalmú benzin teljes betiltásának határidejét 2005-január 1-re (az eredeti javaslatban még 2002 szerepelt). További változtatásként nagyobb hangsúlyt helyeztek az egyes tagállamok környezetvédelmi állapotára, az éghajlati különbségeiből adódó differenciálásra. A tanácsi javaslat rendelkezett arról is, hogy műgyűjtők számára továbbra is lehetővé kell tenni, hogy kis mennyiségben ólom tartalmú benzinhoz jussanak régi autók számára. Az ólommentes benzin kéntartalmára vonatkozólag a Tanács 2003. január 1-ig javasolta derogációs időszak engedélyezését az új szabályozás alól, és megpróbált kompromisszumos javaslatot tenni a kén mennyiségére is: 150 mg/kg-ban határozta meg a határértéket (az eredeti javaslat 200 mg/kg volt). Ugyanígy csökkentette az eredeti

javaslathoz képest – benzinre és gázolajra vonatkozólag egyaránt – az üzemanyagok benzol tartalmát (2 térfogat%-ról 1 térfogat%-ra), a kéntartalmat (a már említett mértékben), valamint az aromás vegyületek arányát (45 térfogat%-ról 42 térfogat%-ra). A Tanács ezen felül a 2005-től kezdődő időszakra is készített egy listát, igaz, az EP javaslattal ellentétben csak indikatív jelleggel, hangsúlyozva, hogy ez a lista csak irányadó jellegű, és azzal a céllal készült, hogy az érintett iparág felkészülhessen a 2005-ös változásokra. A tanácsi javaslat a Bizottságot bírta volna meg azzal, hogy 1999 június 30-ig egészítse ki vagy módosítsa az indikatív listát, véglegesítve adatait. Az indikatív listában dízel és benzin esetében egyaránt 50 mg/kg-ra csökkentették volna a kéntartalmat, a benzinben pedig 35 térfogat%-ra csökkentették volna az aromás vegyületek arányát. A Tanács javaslatában nagyobb hangsúlyt helyezett az alternatív üzemanyagok (gáz, bioüzemanyag) alkalmazására is. Intézményi javaslatként pedig javaslatot tett a komitológia alkalmazására, mégpedig a IIb eljárás szerint.

Az Európai Parlament második olvasatban tulajdonképpen az első olvasatban tett javaslatait erősítette meg, tekintettel arra, hogy azok közül a lényegesebbek nem kerültek bele a közös álláspontba. Az EP továbbra is kitartott azon álláspontja mellett, hogy már a következő, 2005-től kezdődő időszakra is kötelező jellegű standardokat kell felállítani. Ehhez kapcsolta azt a javaslatát, hogy kétféle minőségű gázolajat kellene forgalmazni az EU-ban, amelyek közül a rosszabb minőségűt 2005. január 1-től ki kellene vonni a piacról. Az Európai Parlament abban egyetértett a Tanáccsal, hogy 2000. január 1-től tilos ólmozott benzint forgalomba hozni az Unió egész területén, ugyanakkor 2005. január 1-ig átmeneti időszakot lehet adni egyes tagállamoknak, ha a változtatás komoly társadalmi-gazdasági zavarokhoz vezetne. Az ólommentes benzinnel kapcsolatban azonban már nem támogatta a Tanács javaslatát. Az Európai Parlament az összes káros anyag tekintetében szigorúbb szabályozást javasolt, mint a Tanács, és a Tanács javaslatát, amely 2003. január 1-ig adott volna haladékot az új szabályozás alkalmazására, 2001. január 1-re módosította. A gázolaj kéntartalmánál ugyanilyen derogációs igény 2003. január 1-ig alkalmazható az EP javaslata szerint, amennyiben azt a társadalmi-gazdasági nehézségek indokolják. Az Európai Parlament megerősítette a pénzügyi ösztönzők, adókedvezmények felhasználására vonatkozó javaslatát is, ezzel ugyanis elő lehetne segíteni az újabb

típusú üzemanyagok elterjedését. A Bizottságot kérte fel, hogy nyújtson be javaslatot a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a már meglévő, adózással foglalkozó közösségi jogszabályok módosításáról. Az Európai Parlament második olvasatban is elfogadta azt a módosítást, hogy a személyszállításra és teherfuvarozásra használt járműveknek külön standardokat kellene felállítani, miután ezek a járművek (taxik, buszok, teherautók) nagymértékben felelősek a városi levegőszennyezésért. Másodszor is belefoglalta továbbá javaslatába azt a módosítást, amelyben a jogszabályok hatásának tanulmányozására a költség-haszon elemzést támogatta, ebbe ugyanis bele lehetne venni az új szabályozás egészségügyi vetületének költségcsökkentő hatását. Az Európai Parlament a második olvasatban szigorítani próbált a Tanács standardokra tett javaslatán is, csakúgy, mint az első olvasatban. Ezeket a módosításait a következő táblázat foglalja össze:

		Tanács javaslata	EP módosítása
benzin, 2000-től	olefinek (% v/v)	18	14
	aromás vegyületek (% v/v)	42	35
	oxigén tartalom (% m/m)	2,3	2,7
dízel, 2000-től	kén (mg/kg)	350	200
benzin, 2005-től	aromás vegyületek (% v/v)	35	30
	kén (mg/kg)	50	30

Az Európai Parlament tehát még második olvasatban is számos módosító javaslatot nyújtott be a jogszabály szövegéhez, szám szerint 36-ot. A vitás kérdések tisztázására ezért egyeztetőbizottságot hívtak össze. A bizottságban a legfontosabb kérdésekben a következő megállapodások születtek:

1. Az üzemanyag-minőségnél és a szennyezőanyag-kibocsátásnál az Európai Parlamentnek sikerült elérnie, hogy mind 2000-re, mind 2005-re kötelező standardok szülessenek.
2. Cserébe az Európai Parlament elfogadta a Tanács által javasolt standardokat. Noha ezek magasabbak voltak az EP által ajánlott határértékeknél, még mindig jelentősen szigorodtak a Bizottság eredeti javaslatához képest.
3. Sikerült azt is elérni, hogy az intézkedések költségeinek kiszámításánál vegyék figyelembe az egészségügyben várható költségcsökkenést (költség-haszon megközelítés).

4. Az egyeztetés alkalmával sikerült abban is megállapodni, hogy a komitológia esetében IIIa eljárás szerint működnek majd a bizottságok, a Tanács által eredetileg javasolt IIIb helyett, utóbbi ugyanis elfogadhatatlan volt az Európai Parlament számára.

„Tobacco” eset

2000 májusában a Bizottság új jogszabály-tervezet¹¹² nyújtott be, amely három korábbi dohánytermékekkel foglalkozó irányelv frissítését és átcsoportosítását volt hivatott elvégezni. A Bizottság javaslatában határértékeket adott meg a dohánytermékek maximális kátrány, nikotin és szén-monoxid tartalmára vonatkozólag, amelyeket az új irányelv hatályba lépésétől három éven belül be kellett vezetni. Ez az érték kátrány esetében 10 mg, nikotin esetében 1 mg, szén-monoxid esetében pedig 10 mg cigarettánként. (A kátránytartalomra Görögország 2006. december 31-ig átmeneti mentességet kapott.)

A Bizottság szabályozni kívánta a dohánytermékek adalékanyag-tartalmának ellenőrizhetőségét is. A gyártót vagy az importőrt kötelezték arra, hogy a termékben található adalékanyagok listáját tegyék elérhetővé, hogy a tagállamok vizsgálni tudják toxikológiai hatásukat. A jogszabály-tervezet továbbá a cigarettás dobozok nagyobb felületén helyezett volna el figyelmeztető üzeneteket, és egy listát is tartalmazott az alkalmazható kifejezésekről. Végül a Bizottság javaslatot tett arra is, hogy az olyan kifejezéseket, mint „light”, „mild”, „alacsony kátránytartalmú” tiltsák be, mert félrevezető információkat adnak a termék egészségügyi hatásáról. Ugyanakkor lehetővé tette, hogy a tagállamok kifejezett kérésére ezeket a kifejezéseket továbbra is alkalmazzák, azonban az adott tagállamnak erről értesítenie kell a Bizottságot.

Az Európai Parlament első olvasatban több módosító javaslatot is elfogadott. Ezek között megtiltotta volna ammóniavegyületek hozzáadását a dohánytermékekhez, 2003. december 31-i hatállyal. A többi káros anyagról (kátrány, nikotin, szén-monoxid) szóló tájékoztatás dobozon való feltüntetését

¹¹² COM(1999)0594 – COD 99/0244

pedig kötelezővé tette volna, mégpedig nagyobb felületen, mint az a bizottsági javaslatban szerepelt. Az EP javaslat szerint ennek a feliratnak a rendelkezésre álló felület 30%-át el kellett volna foglalnia, kétnyelvű országokban 35%-ot, három hivatalos nyelvvel rendelkező tagállam esetében pedig 40%-ot kellett volna lefednie a káros anyagokról szóló feliratnak. Ezen felül minden dobozon fel kellett volna tüntetni a következő feliratot: „A passzív dohányzás káros a környezetünkben lévő emberek, különösen a gyerekek számára”. A szöveg után meg kellett volna adni egy ingyenesen hívható telefonszámot is, ahol az érdeklődők felvilágosítást kaphattak volna a dohányzás hatásáról. Az EP módosítása a tagállamok feladatává tette volna ilyen jellegű szolgáltatások létrehozását. Az általános figyelmeztető szövegnek az EP szerint a rendelkezésre álló felület minimum 35%-át kellett volna lefednie (két nyelvnél: 37%, három nyelvnél: 40%), míg a kiegészítő, specifikus figyelmeztetésnek minimum 45%-ot kellett volna elfoglalnia a doboz azon oldalán, amelyiken megjelenik (két nyelv: 47%, három nyelv: 50%). Az Európai Parlament szigorított azon a javaslaton is, amely a „light”, „mild”, stb. szavak használatát tiltotta. Az Európai Parlament álláspontja szerint a tagállamok nem térhetnek el a szabályozástól még kifejezett kérésre sem, vagyis a tilalom mindenkire vonatkozik.

A Tanács közös álláspontja kidolgozásakor több parlamenti javaslatot is figyelembe vett. Többek között támogatta azt a javaslatot, hogy a dohánytermékek egészségügyi hatásáról félreérthető jelzést adó „light”, „mild”, stb. szavak alkalmazását be kell tiltani. Ugyanakkor nem támogatta azt a javaslatot, hogy az új szabályozásnak az exportra készült cigarettákra is ki kell terjedniük, valamint elvetette a Bizottság azon javaslatát, hogy a dobozokon csak a maximálisan engedélyezett határértékeket kelljen feltüntetni, azzal érvelve, hogy a fogyasztók a termék valós tartalmára kíváncsiak. A Tanács közös álláspontjában a címkézésre is kitért, erősen csökkentve az Európai Parlament által tett javaslatok irányszámait: a Tanács az általános figyelmeztetésre 25%-ot javasolt (kétnyelvű: 27%, háromnyelvű: 30%).

Az Európai Parlament második olvasatban tulajdonképpen megismételte az első olvasatban tett javaslatait, azonban több kérdésben is finomított rajtuk. Ilyen kérdés volt az általános figyelmeztetés terjedelme, amelyet ugyan csökkentett az

első olvasathoz képest, még mindig a tanácsi javaslat fölött tartott. Az új módosító javaslat szerint ennek a nyelvek számától függően 30-35% között kell lennie. Az EP javaslatot tett az általános figyelmeztetés szövegére is. Ezek szerint a következő három szöveget lehetne váltogatni a dobozokon: „A passzív dohányzás káros a környezetünkben lévő emberek, különösen a gyerekek számára”, „A dohányzás minden évben félmillió embert öl meg az EU-ban”, „A dohányzás rákot és szívinfarktust okoz”. A kiegészítő figyelmeztetéssel kapcsolatban megismételte az első olvasatban tett javaslatát (minimum a felület 40%-a), tekintettel arra, hogy ezt a Tanács nem foglalta bele közös álláspontjába. Az EP javasolta továbbá, hogy a figyelmeztetésekre használt felületeken képet is lehessen megjeleníteni, amely a dohányzás káros hatását mutatná be. Az EP ezen felül több kisebb módosítást is tett, amely például kötelezővé tette volna a cigaretta-automatákra figyelmeztető feliratok elhelyezését, három éves átmenet alkalmazását tette volna lehetővé jelen szabályozás alól az exportra termelt cigaretták esetében, valamint az engedélyezett adalékanyagok nyilvánosságra hozatalát szabályozta volna.

Az eltérő javaslatok megvitatására egyeztetőbizottságot hívtak össze. Az egyeztetőbizottságban a következő megállapodások születtek:

1. Az Európai Parlament javaslatának megfelelően 2007-ig átmeneti időszakot engedélyeztek az exportra termelt dohánytermékek esetében a javasolt irányelv rendelkezéseinek alkalmazása alól.
2. Szintén parlamenti módosításként került bele a végső szövegbe, hogy a dohánygyáraknak évente be kell nyújtaniuk egy listát a termékek összetevőiről a tagállamok hatóságainak, az Európai Bizottságnak pedig 2004 végéig közös listát kell összeállítania a dohánytermékek engedélyezett tartalmáról.
3. Az Európai Parlament javaslatának megfelelően került elfogadásra a figyelmeztető feliratok mérete is: az általános figyelmeztetés mérete minimum 30% lett (32%, 35%), míg a kiegészítő figyelmeztetésé minimum 40% (45%, 50%). Abban is megállapodtak, hogy az általános figyelmeztetés szövege kétféle lehet, amelyeket folyamatosan váltogatni kell („A dohányzás öl”, „A dohányzás komolyan károsítja Önt és környezetét”).
4. Az EP javaslatának megfelelően színes fotók és ábrák is megjelenhetnek a dobozon figyelmeztetésként.

5. Végül a megegyezés szerint 2003 szeptemberétől tilos lesz a „light”, „mild”, stb. szavak használata is, kivétel nélkül. Ez is részben az Európai Parlamentnek betudható eredmény, tekintve, hogy az EP javaslatára került be a módosítások közé az első olvasatban.

Genetikailag módosított organizmusok (GMO-k)

A Bizottság 1998-ban beterjesztett javaslatával¹¹³ a 90/220/EEC irányelvet szerette volna módosítani, tovább harmonizálva a tagállamok gyakorlatát és döntéshozatalát GMO-k kibocsátásával, piacra juttatásával kapcsolatban. A Bizottság szerette volna elérni, hogy a GMO-k kibocsátásának minden közvetlen és közvetett ökológiai hatását fel lehessen mérni, és biztosítani lehessen a forgalomba került organizmusok nyomon követését. A címkézés is kiemelt figyelmet kapott a javaslatban, valamint több indítvány is született az adminisztratív folyamatok felgyorsítása végett.

A génmanipulált organizmusokra vonatkozó bizottsági javaslat egyike volt azoknak a beterjesztéseknek, amelyek a legnagyobb vitát váltották ki az Európai Parlamentben. Az illetékes szakbizottság tagjai 188 módosító javaslatot tettek, és a plenáris elé is 101 módosítás érkezett. Az elfogadott módosításokkal az Európai Parlament többek között ki szerette volna terjeszteni a GMO-engedélyek érvényességét 7 évről 12 évre, ugyanakkor több tekintetben szigorításokat fogalmazott meg. Ezek értelmében a címkézést kötelezővé tette volna minden GMO tartalmú termék esetében, és teljes mértékben a gyártót tenné felelőssé a termék által esetlegesen okozott környezeti és egészségügyi károkért. Az Európai Parlament szorgalmazta javaslatában továbbá az azonosítási eljárások egységes leírását, definiálását, ezzel is segítve a GMO-k nyomon követhetőségét. Az EP ezen túlmenően a tagállamok és a Bizottság feladatává tette volna, hogy GMO-k harmadik országba történő exportját csak a célország értesítése és fogadókészsége után tegyék lehetővé. Azt is ki szerette volna kötni, hogy olyan gén-módosításokat ne lehessen tenni, amely az organizmust ellenállóvá teszi az antibiotikumokkal szemben.

¹¹³ COD 1998/0072

A Tanács – kivételes módon – tulajdonképpen valamennyi európai parlamenti javaslatot elfogadta részben vagy egészében, csupán technikai jellegű változtatásokat tett (például az engedélyek érvényességét 10 évben maximálta, ami kompromisszumos megoldás a Bizottság 7, és az EP 12 éves javaslata között).

Második olvasatban az Európai Parlament további módosításokat szavazott meg, amelyek tovább kívánták szigorítani a genetikailag módosított organizmusok kibocsátását, és csökkenteni kívánták a kockázati tényezőket. Javasolta, hogy az irányelv megalkotásakor vegyék figyelembe a 2000 januárjában elfogadott, az együtdöntési eljárás időpontjában még nem ratifikált montreáli jegyzőkönyv biológiai biztonságra vonatkozó rendelkezéseit.

Az EP az engedélyezés feltételévé tette volna továbbá, hogy még a kibocsátás előtt végezzenek hosszú távú kockázat-felmérést a genetikailag módosított termék várható hatásának felmérésére, és a veszélyforrások megjelölése céljából. A piacra jutás után pedig folyamatos felügyeletre és ellenőrzésre legyen szükség, amelynek egyik előfeltétele a címkézés szigorítása. Az Európai Parlament fel szeretne volna kérni a Bizottságot továbbá, hogy készítsen tanulmányt az ellenőrzés központi megvalósíthatóságáról. Ezen felül az EP is javasolta tanulmányok készítését évenként, amelyben az engedélyezés és a piacra juttatás szociális és gazdasági költségeit, illetve hasznát kellene megvizsgálni. Végül az EP javaslatot tett arra, hogy az antibiotikumokkal szemben ellenálló GMO-kat 2005-ig fokozatosan vonják ki a piacról.

Tekintettel a módosítások nagy számára, az ügy a továbbiakban az egyeztetőbizottság elé került. Az egyeztetőbizottság hét lényegi területet tárgyalt, amelyek nagymértékben figyelembe vették az Európai Parlament módosító javaslatait, és így a végleges jogszabály tulajdonképpen az Európai Parlament módosításainak megfelelően jött létre. A tárgyalt területek és a létrejött kompromisszumok a következők:

1. Az antibiotikumokkal kapcsolatos rezisztenciát 2004-ig meg kell szüntetni a kereskedelmi forgalomba kerülő módosított organizmusoknál, és 2008-ig a kutatási céllal előállított GMO-knál.

2. A Bizottságot felkérlik, hogy 2001 végére hozza előre a környezetvédelmi felelősségről szóló jogszabály-tervezet benyújtását. Ebben a jogszabályban lehetne szabályozni a felelősséget a GMO-k által okozott károkért.
3. Az engedélyezés előtt fel kell mérni a piacra helyezés hosszú távú hatásait.
4. A montreáli jegyzőkönyvvel kapcsolatban megbízták a Bizottságot, hogy készítsen elő egy javaslatot 2001 júliusáig.
5. Az importáló harmadik országot tájékoztatni kell minden lényeges adatról, és meg kell szerezni a hozzájárulását, mielőtt a szállításra sor kerül.
6. Az első alkalommal kiadott engedély 10 évre szólhat maximum. Ezt az engedélyt azután további tíz évre meg lehet hosszabbítani.
7. Egységes és világos címkézési és nyilvántartási rendszert kell bevezetni a termékek nyomkövethetősége érdekében.

Mindezen pontok, és a bennük létrejött megállapodás tulajdonképpen az Európai Parlament javaslatai alapján került elfogadásra, és vagy egészében, vagy szellemiségében az EP módosításait tükrözte.

Felvásárlási (átvételi) ajánlat, részvényesek védelme

A Bizottság javaslatának célja az volt, hogy minimum szabályozást vezessen be a felvásárlások esetében a részvényesek védelme érdekében.¹¹⁴ A Bizottság egyébként a tagállamokra bízta volna magát az irányelvben foglalt alkalmazását, csupán néhány alapelvet fogalmazott meg, amelyekkel az egyes tagállamokban alkalmazandó szabályozásnak összhangban kell lennie. Ilyen alapelvként fogalmazta meg, hogy a felvásárlásra váró vállalat igazgatótanácsának a vállalat egészének érdekét kell képviselnie, beleértve a részvényeseket is. A javaslat kitért továbbá arra, hogy a felvásárlás során az eladó vállalat működését nem lehet indokolatlanul akadályozni, valamint hogy a részvényeseket egyenlően kell kezelni. A tagállamok feladatává tette volna, hogy felállítsanak egy olyan hatóságot, amely felügyelné az irányelvben foglalt végrehajtását, és nemzeti szinten kellett volna garanciát nyújtani a kisrészvényesek védelmére, valamint biztosítani kellett volna a nyilvánosság bevonásának minimális szintjét. A

¹¹⁴ COD 1995/0341

későbbiek fényében rendkívül fontos kitétel volt az eredeti javaslatban, hogy az ellenséges felvásárlás megakadályozására a vállalat nem tehetett védelmi intézkedéseket, csak a részvényesek felhatalmazása alapján.

Az Európai Parlament első olvasatban tudomásul vette, hogy a Bizottság javaslata tulajdonképpen egy keretjogszabály a nemzeti szabályozásokhoz. Ugyanakkor a központi szabályozás mellett érvelt azon észrevételével, hogy egyedül a jogharmonizáció adhat megfelelő garanciákat a kisérszvényesek védelmére és az átláthatóságra (a tagállamonként különböző szabályozás erre uniós szinten nem képes), valamint csak a harmonizáció révén lehet elbizonytalanítani az erősebb szereplő tisztán spekulatív jellegű lépéseit. Az Európai Parlament módosító javaslatai is ezen elvek szem előtt tartásával fogalmazódtak meg. Ezek szerint a tagállamoknak intézkedésekkel kellene biztosítani a kisebbségi részvényesek védelmét, és a munkavállalókat is jobb helyzetbe kellene hozni. A bizottsági javaslatban szereplő igazgatótanácsi feladatok között, amellyel a vállalat egészének érdekeit védik, az EP értelmezése szerint a munkavállalók védelmének is szerepelnie kell. Az Európai Parlament ehhez kapcsolódóan olyan módosítást fogadott el, amely szerint a felvásárlást követően öt éven keresztül éves jelentéseket kellene a felvásárlónak készítenie a munkahelyek számának alakulásáról. Az EP a nyugdíjasok kiemelt védelmét is belefoglalta javaslatába.

A Tanács közös álláspontjában az európai parlamenti módosító javaslatok közül (22) elfogadott tizenhármát, a lényeges módosító javaslatok többsége is átment a tanácsi szűrőn is. Az Európai Parlament második olvasatában azonban nagy erőfeszítést tett a védelmi intézkedések és a dolgozók jogainak megerősítése érdekében. A tagállamok által felállítandó felügyeleti szervekre akarta többek között bízni, hogy irányvonalakat határozzanak meg a védelmi intézkedések érvényesítéséhez, valamint javasolta, hogy a részvényesek beleegyezése nélkül is tehessen a vállalat önvédelmi intézkedéseket. A másik vitatott kérdés a dolgozók információhoz jutása volt: az Európai Parlament azt javasolta, hogy előre tájékoztassák az alkalmazottakat a felvásárlás részleteiről, beleértve a munkahelyek számának várható alakulását.

A vitás kérdések megoldására létrejött egyeztetőbizottságban a résztvevő felek végül kompromisszumos megoldásokat fogadtak el. A dolgozók tájékoztatásával kapcsolatban az európai parlamenti javaslatához közelálló változatot fogadtak el. A védelmi intézkedésekkel kapcsolatban azonban megoszlott az EP delegáció, noha főbb vonalaiban sikerült elfogadtatni az Európai Parlament javaslatait. Nem sikerült azonban elfogadtatni a Tanáccsal azt a javaslatot, hogy az igazgatótanács részvényesek engedélye nélkül is tehessen védelmi intézkedéseket. Végül az egyeztetőbizottságban az EP delegáció 8:6 arányban fogadta el a megállapodást, távolról sem stabil többséggel. A javaslat ezután került az Európai Parlament plenáris ülése elé, amely a kialakított kompromisszumos megoldás ellenére nem fogadta el a javaslatot. 273-an szavaztak elfogadása, és 273-an elvetése ellen 22 tartózkodás mellett. Az EP működési szabályzata kimondja, hogy egyenlő számú szavazat esetén a javaslatot el kell vetni. A nemmel szavazó képviselők leginkább azt sérelmezték a javaslattal kapcsolatban, hogy az igazgatótanács védelmi intézkedéseit a részvényesek döntéséhez kötötte. Ezen eset érdekessége, hogy az EP delegáció megosztottsága az EP egészét jellemezte, és az EP delegációban kialakult arány nem fedte teljesen az EP egészének álláspontját. Külön érdekesség, hogy ebben a viszonylag szakmai ügyben éppen a kiélezettség miatt összesen 568 képviselő szavazott a 626-ból.

Kiöregedett járművek bontása és hasznosítása

A Bizottság azzal a céllal dolgozta ki jogszabály-tervezetét¹¹⁵, hogy uniós szinten szabályozza a kiöregedett járművek kezelését és felhasználását, felváltva ezzel a tagállamok e területre vonatkozó hiányos szabályozását. A Bizottság távlati célként azt fogalmazta meg, hogy 2015-re az új gyártású járművek teljes egészében újrahasznosítható alkatrészekből épüljenek. Ezen felül a javaslat rendelkezett a gépjárművek károsanyag-tartalmának csökkentéséről, a kiöregedett járművek begyűjtéséről, az anyagok újrahasznosításáról, valamint a gyártók információs kötelezettségéről. A rendelkezések a következő pontokban foglalhatók össze:

¹¹⁵ COM (1997)0358

1. *Megelőzés:* A Bizottság szerette volna elérni, hogy a gyártók a gépjárművek gyártásánál folyamatosan csökkentsék azoknak az anyagoknak a felhasználását, amelyek környezetvédelmi és egészségügyi szempontból veszélyesek lehetnek. A javaslat tartalmazta továbbá, hogy a gépjárművekben felhasznált nehézfémeket (ólom, higany, kadmium, krómion) 2003. január 1. után ne lehessen sem bezúzni, sem elégetni; vagy újra kell őket hasznosítani, vagy meg kell szüntetni felhasználásukat új autók esetében.
2. *Begyűjtés:* A Bizottság javaslata szerint a gazdasági szereplőknek (elsősorban a gyártóknak) gondoskodniuk kellene a kiöregedett járművek begyűjtéséről. 2000. január 1-től minden elhagyott, kiöregedett járművet engedéllyel rendelkező feldolgozó központba kell vinni. A jármű utolsó tulajdonosának feladata, hogy a gépjármű engedélyét megszüntesse, azonban ezt csak akkor tehetné meg a javaslat szerint, ha a feldolgozó központ igazolást adna neki a gépjármű megsemmisítéséről. Azon tulajdonosok, akik nem újrahasznosítható gépjárművel rendelkeznek, a megsemmisítés költségeit a gyártótól visszaigényelhetnék. A Bizottság azt is javasolta, hogy a tagállamok kölcsönösen fogadják el a más tagállamokban működő feldolgozó központok igazolását.
3. *Újrafelhasználás:* A gépjárművek alkatrészeinek a Bizottság javaslata szerint vagy újrafelhasználhatónak, vagy felújíthatónak kellene lenniük, ezzel csökkentve a keletkező hulladék mennyiségét. A javasolt irányszámok ezzel kapcsolatban a következők: 2005-re a gépjárművek tömegének 85%-át felújítható alkatrészeknek kellene kitenniük, míg a tömeg 80%-ának egyben újrahasznosíthatónak is kellene lennie. 2015-re ezek az értékek az előbbi esetben 95%-ra, utóbbiban 85%-ra módosulnának.
4. *Információs kötelezettség:* A gyártóknak a javaslat szerint kötelező lenne évente tájékoztatást nyújtaniuk az újrafelhasználás és felújítás arányáról a megelőző évben.

Az Európai Parlament első olvasatban számos módosítást fogalmazott meg a javaslatához. Általánosságban elmondható, hogy az Európai Parlament a környezetvédelmi aspektusokra nagyobb hangsúlyt helyezett, mint a Bizottság, a szennyező anyagok szétszóródását is szabályozva a gépjárművek veszélyes anyag

tartalma mellett. Ugyanakkor az EP a nem fémből készült alkatrészek megsemmisítésének is nagyobb figyelmet kívánt szentelni.

Az Európai Parlament egyik legfontosabb módosító javaslata az újrahasznosítható és felújítható alkatrészek arányára vonatkozott. Eszerint a 2005. január 1. előtt gyártott járművek esetében ezen alkatrészeknek a jármű tömegének legalább 85%-át kellene kitenniük, és az arálynak 2015-ig minimum 95%-ra kellene emelkednie. A 2005. január 1. után gyártott gépjárműveknél a 95%-os minimális küszöb azonnal életbe lépne (szemben a Bizottság javaslatával, ahol ennek határideje is 2015. lenne). Az Európai Parlament módosító javaslatában a szennyező nehézfémek kezelésén is szigorított volna. A Bizottság által javasolt 2003-as dátummal szemben az EP 2001. július 1-re javasolta előrehozni azt a határidőt, amikortól ezeket az anyagokat már nem lehet szeméttelpeken tárolni. Az Európai Parlament javasolta továbbá, hogy a higanyt ne lehessen elégetni, az alkatrészek kadmium tartalmát pedig a 2005. január 1-től piacra kerülő gépjárművekben meg kellene szüntetni, és a többi nehézfém (ólom, higany) is csak bizonyos alkatrészekben fordulhatna elő, kis arányban. Az EP javaslatában az is szerepelt, hogy a mellékletben közölt, nehézfémekre vonatkozó határértékeket kétévente csökkenteni kellene. Az Európai Parlament arra is javaslatot tett, hogy a jogszabályban megfogalmazott határértékek ne csak az eredeti alkatrészekre, hanem a cserealkatrészekre is vonatkozzanak. Szintén az Európai Parlament javaslatára került bele a szövegbe, hogy a veterán autókra ne vonatkozzon a szabályozás. Ugyanakkor az Európai Parlament a motorkerékpárookra is kiterjesztette volna a jogszabály hatályát.

A Tanács közös álláspontja kialakításakor a 47 európai parlamenti módosításból húszat fogadott el. Nem támogatta a cserealkatrészekre való utalást, illetve a jogszabály kiterjesztését motorkerékpárookra. Ugyanakkor a veterán gépkocsikra alkalmazta volna a szabályozást. A Tanács új javaslatot tett továbbá a nehézfémek kivonásának határidejére: szerinte nem 2005-öt kellene határidőnek tekinteni, hanem az irányelv hatálybalépése után 18 hónappal piacra kerülő gépjárműveknek már nem szabadna a káros nehézfémeket tartalmazniuk. A Tanács arról is rendelkezett, hogy a határértékeket és a mellékletekben felsorolt kivételeket rendszeresen felül kellene vizsgálni, de az európai parlamenti javaslattal ellentétben nem két évvel, hanem egy évvel a hatálybalépés után kellene az első

ellenőrzésre sort keríteni. A Tanács több technikai jellegű módosítást is tett, amelyek részben ellentétesek voltak az EP javaslatokkal. Eszerint a krómion esetében 30 hónapos átmeneti időszakot engedélyeznének az irányelv alkalmazása alól hatályba lépését követően, a kiöregedett gépjárművek begyűjtését viszont a hatályba lépéstől tenné kötelezővé (nem 2000. január 1-től, mint ahogy az az EP javaslatban állt). Szintén technikai megfontolásokból nem támogatta a Tanács az irányelv kiterjesztését a használt alkatrészekre. A Tanács mindezek mellett megerősítette, hogy a kiöregedett gépjárművek visszavételének ingyenesnek kell lennie, hozzáátve, hogy a költségek jelentős részét a gyártónak kell állnia, ha nem is mindig a teljes összeget. Azt is megerősítette, hogy 2005-ben felül kell vizsgálni az irányelvben foglalt célkitűzéseket.

Az Európai Parlament második olvasatban tulajdonképpen az első olvasatban elfogadott módosításokat ismételte meg. Szerette volna kiterjeszteni az irányelv hatályát a pótalkatrészekre is, ugyanakkor a veterán autókat ki szeretne volna vonni a szabályozás alól. Kísérletet tett arra is, hogy a gyártók felelősségét megerősítse a kiöregedett járművek begyűjtésével és megsemmisítésével kapcsolatban, és kezdeményezte javaslatában, hogy az alkatrészekkel kapcsolatban új szabványok kerüljenek bevezetésre. A járművek megújítható, illetve újrahasznosítható alkatrészeinek arányával kapcsolatban az Európai Parlament szintén változtatni szeretett volna: 2005. január 1-re módosította volna azt az időpontot, amikortól a jármű tömegének 85%-át újrahasznosítható, 95%-át pedig felújítható alkatrészekből kellene építeni. A Tanács a hatálybalépést követően 3 évvel szeretne volna ezt elérni. Az Európai Parlament a nehézfém-tartalommal kapcsolatban is szigorúbb határértékeket és határidőket adott meg (például higanytartalmú alkatrészek égetésének és szétszórásának tilalma 2000 júliusától).

Az egyeztetőbizottság felállítása előtt trialóus keretében több kérdésben is sikerült kompromisszumot elérni (pl. a veterán autók kivonása a jogszabály hatálya alól). Az egyeztetőbizottságban a megbeszélések ezután két téma körül csoportosultak: a gyártó szétszerelésért és újrahasznosításért való felelőssége, valamint a nehézfémek kezelése körül. Megállapodtak, hogy az új járművek esetében – amelyeket 2002. július 1-től helyeznek piacra – a gyártók felelőssége

automatikusan érvényesül, a már piacon lévő járművek esetében pedig 2007-től kell a gyártóknak átvállalniuk a megsemmisítéssel kapcsolatos költségeket, részben vagy egészen. Abban a kérdésben is konszenzus született, hogy a 2007-es időpont a végső határidő, a tagállamok előbb is bevezethetik a szabályozást.

A nehézfémekre vonatkozólag kimondták, hogy a 2003. július 1-től piacra kerülő gépjárművek nem tartalmazhatnak bizonyos nehézfémeket (pl. ólom, higany, krómion, kadmium).

Általános termékbiztonság

A Bizottság 2000-ben beterjesztett javaslatával¹¹⁶ a fogyasztók egészségügyi és biztonsági védelmét kívánta kiterjeszteni minden fogyasztási cikkre. Javaslatot tett továbbá a komoly vészhelyzetekben alkalmazandó, közösségi szintű gyors riasztó rendszer (RAPEX) továbbfejlesztésére is, nyitva hagyva azt a lehetőséget, hogy a rendszert kiterjesszék nem uniós államokra is. A vészhelyzetben alkalmazandó rendkívüli intézkedések rendszerét is egyszerűsíteni próbálta a Bizottság, kétféle eljárást különböztetve meg: egyik esetben az intézkedések állandó jellegűek lennének, másokban pedig egyéves, megújítható időtartamúak. A jogszabály-tervezet felállított egy szabályozó bizottságot is (a komitológia keretében), amely a termékbiztonsággal kapcsolatos kérdésekben segítené a Bizottság munkáját. A veszélyes termékek exportját is megtiltotta a Bizottság javaslat. A Bizottság javasolta továbbá, hogy kötelezzék a gyártókat és a kereskedőket, hogy tájékoztassák a felelős hatóságokat a veszélyforrásokról, és működjenek együtt velük megszüntetésükben. Az együttműködés megkönnyítése végett a Bizottság javasolta egy európai termékbiztonsági hálózat felállítását.

Az Európai Parlament első olvasatban egy sor módosítást tett a jogszabály-tervezet eredeti szövegében. A legfontosabb javaslatok a következő pontokban foglalhatók össze:

- Utalást tett az elővigyázatosság elvére, amely lehetőséget ad a hatóságoknak megelőző intézkedések megtételére teljes tudományos bizonyíték hiányában is.

¹¹⁶ COD 2000/0073

- Az Európai Parlament azt javasolta, hogy a tagállamok intézkedései a veszélyes termékek visszavonására, illetve a figyelmeztetésre vonatkozólag ne függjenek a gyártók és kereskedők intézkedéseitől. Ugyanakkor a gyártók és kereskedők kötelezettségeit nem szabadna csupán a tájékoztatásra és termék-visszavonásra korlátozni, hanem az okozott károk kompenzálására is ki kellene terjeszteni.
- Szintén az EP módosító javaslatával került be először a jogszabály-tervezetbe az is, hogy a figyelmeztetést világosan, az adott tagállam nyelvén kell közzétenni.
- A termékbiztonsági hálózattal kapcsolatban is tovább szigorította a szabályozást az Európai Parlament, ugyanis a Bizottság és a tagállamok kötelezettségévé tette volna, hogy azt 2004. január 1-ig felállítsák.
- Az EP azt a javaslatot tette továbbá, hogy az irányelv rendelkezései ne vonatkozzanak használt termékekre, mert esetükben a feltételek gyakran nem biztosíthatók (pl. használati utasítás megléte), és erősen súlytaná például a jótékonyági üzleteket.
- Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy a fogyasztók tájékoztatásának az átláthatóság elvével összhangban kell történnie.

A Tanács 21-et elfogadott az Európai Parlament 30 módosító javaslatából. Többek között támogatta a figyelmeztetés nyelvére tett javaslatot, a hatóságok és termelők közötti együttműködés fokozását, valamint a RAPEX kiterjesztését a tagjelölt országokra, harmadik országokra és nemzetközi szervezetekre. Beépítette javaslatába az átláthatóság elvére történő utalást is. A Tanács ugyanakkor maga is egy sor módosítást tett. Többek között kötelezte a tagállamokat, hogy komoly kockázat esetén tájékoztassák a Bizottságot a termelők és kereskedők önkéntes intézkedéseiről is, valamint megerősítette a Bizottság intézkedései előtt a konzultáció szükségességét. Az exportra vonatkozó parlamenti módosítást elvben elfogadta a Tanács, ugyanakkor hozzátette, hogy eseti alapon el lehet térni az erre vonatkozó szabályozástól.

Az Európai Parlament második olvasatban újra elfogadta azokat a módosításokat, amelyek az első olvasatnál szerepeltek, a tanácsi álláspontba mégsem kerültek bele (elővigyázatossági alapelv, termékbiztonsági hálózat). Ugyanakkor – bár az

érintett EP bizottsági jelentésben benne volt – a plenáris nem tudta megszavazni az exportra vonatkozó módosítást, amely a tanácsi javaslattal szemben az EP korábbi álláspontját erősítette volna meg (export-tilalom kivétel nélkül minden esetben). A többi módosítást azonban sikerült elfogadni, a már említetteken kívül például a szolgáltatások biztonságára vonatkozó részt, amellyel kapcsolatban a jogszabály megbízta volna az Európai Bizottságot, hogy 2003. január 1-ig dolgozzon ki javaslatokat.

Az egyeztetés trialógus keretében zajlott, és sikerült is megállapodni a végső döntést illetően. Így csak egy egyeztető ülésre volt szükség. A végső formula a lényegi elemeket tekintve az Európai Parlament álláspontját tükrözte.

Állatélélelmezés

A bizottsági javaslat a 95/53/EC irányelvet kívánta új jogszabállyal módosítani azzal a céllal, hogy fokozza a harmonizációt az állategészségügyi ellenőrzések terén.¹¹⁷ A Bizottság eredetileg azt javasolta, hogy vészhelyzet esetén a tagállamok hozzájárulása nélkül, önállóan bevezethessen óvintézkedéseket, illetve előzetes bejelentés nélkül is tarthasson helyszíni szemléket. Az Európai Parlament támogatta ezt a javaslatot. A Tanács fellépett ezzel a túlságosan is közösségi állásponttal szemben, különösen a helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatban nem akarta a kezdeményezést teljes egészében a Bizottság kezében hagyni. Ez az ellentét a második olvasat után is fennmaradt, így egyeztetési eljárás alá került az eset. A megállapodás azonban még az egyeztetőbizottság első ülését megelőző trialógus alkalmával megszületett, így a bizottságnak csupán formális feladat jutott a kompromisszumos megoldás hivatalossá tételével. A kompromisszum lényege, hogy a Bizottság önállóan, konzultáció és értesítés nélkül kezdeményezhet óvintézkedéseket vészhelyzet esetén – az intézkedés után 10 napon belül kell jelenteni az intézkedést a megfelelő hatóságoknak –, azonban a helyszíni ellenőrzések esetében a Bizottságnak a tagállamokkal együtt kell eljárnia. Utóbbi esetben az Európai Parlament annyi eredményt ért el, hogy a

¹¹⁷ COD 1998/0301

tagállamok kötelezettségét a Tanács által javasolt „minden szükséges segítség” megadásáról, „teljeskörű segítség” nyújtására változtatta.

Közösségi vasút csomag

A közösségi vasút csomag keretében az Európai Parlament és a Tanács három jogszabálytervezetet fogadott el: a közösségi vasút fejlesztéséről, a vasúti vállalkozás engedélyezéséről, valamint a vasúti díjszabásról.¹¹⁸ Az intézkedés-csomagnak az volt a célja, hogy biztosítsa a diszkrimináció-mentességet és az infrastruktúra hatékony felhasználását.

A vasút továbbfejlesztését illetően az Európai Parlament második olvasatban 15 módosító indítványt fogalmazott meg a Tanács közös álláspontjához képest. Az egyeztetőbizottságban a megbeszélések végül minden kérdésben kompromisszumhoz vezettek. Így a Tanács elfogadta az európai vasúti figyelő rendszerre történő utalás törlését és az ellenőrzési feladatok átruházását a Bizottságra, az Európai Parlament pedig jóváhagyta a nemzeti (görög, ír, luxemburgi, észak-ír) derogációs kérelmeket. A legfontosabb kérdés az egyeztetés alatt a vasúti szállítás és közlekedés verseny előtti teljes megnyitása volt. A Tanács a teljes versenyt a transz-európai vasúti hálózatra szeretne volna korlátozni az árufuvarozás esetében, az Európai Parlament ezzel szemben a piac teljes felszabadítását szeretne volna elérni. Kompromisszumos megoldásként abban állapodtak meg az egyeztetés során, hogy 2007-ig a nemzetközi árufuvarozás egy adott hálózatban csak a szerződött társaság révén történhet, 2008-tól azonban minden vállalkozó használhatja a tagállamok teljes vasúti hálózatát.

A vasúti vállalkozások engedélyezésével kapcsolatos irányelvvel kapcsolatban egyetlen módosító javaslat született az Európai Parlamentben második olvasatban, amelyet a Tanács az egyeztetés folyamán elfogadott. A módosítás arra vonatkozott, hogy a vasúti vállalkozók közvetlenül a Bizottsághoz fordulhassanak bármely esetben annak eldöntésére, hogy a nemzeti jog összhangban van-e az adott területen a közösségi szabályozással, illetve annak megvizsgálására, hogy a

¹¹⁸ COD 98/0265, COD 98/0266, COD 98/0267

területen érvényesülő követelmények megfelelnek-e a diszkrimináció-mentesség követelményének.

Végül a vasúti díjszabást szabályozó irányelvvel kapcsolatban az EP második olvasatban 17 módosító javaslatot fogalmazott meg. A vitás kérdések rendezésére két egyeztetőbizottsági ülést tartottak, amelyen valamennyi EP javaslat elfogadásra került vagy teljes egészében, vagy szellemében. Az EP módosító javaslatai arra vonatkoztak, hogy a költségek mekkora részét állják az infrastruktúra használói, mekkorák legyenek a díjak, illetve, hogy a környezetvédelem költségeit hogyan foglalják bele a díjakba.

Összességében a vasúti csomagban az Európai Parlament minden javaslata elfogadásra került, különösen éles vitát nem váltottak ki a módosító javaslatok.

4.3.3. A végrehajtás intézményi kérdései – a komitológia és az együttdöntési esetek

A harmadik terület, ahol az Európai Parlamentnek sikerült jelentős eredményeket elérnie az együttdöntési eljárás keretében, a komitológia területe. A 2.3. pontban már ismertettem, hogy az együttdöntési eljárás bevezetése előtt a Parlament teljesen ki volt zárva a bizottsági végrehajtó intézkedések ellenőrzéséből. Ezt a jogkört a Tanács megtartotta magának, és még azt követően sem akarták a tagállamok ezt megosztani az EP-vel miután bevezetésre került az együttdöntés. A Parlament az együttdöntésben ugyanakkor arra hivatkozhatott, hogy az együttdöntés folyamán elfogadott közösségi jogszabályok a Tanács és a Parlament közös aktusai. Ezért a Bizottságra delegált feladatok ellenőrzése egyaránt joga a Parlamentnek is. A Parlament erőteljes fellépésének köszönhetően a Tanács és a Parlament 1994-ben megkötötte a 2.3. pontban ismertetett „Modus Vivendi” megállapodást, amellyel a Parlament nagyobb rálátást kapott a komitológia folyamatára. Ez azonban még mindig nem elégítette ki az EP-t, amely az együttdöntési esetekben születő keretjogszabályok során nem volt hajlandó

hozzájárulni III.b. típusú szabályozóbizottságok¹¹⁹ felállításához. Így végül a Tanácsnak 1999-ben módosítania kellett a komitológiát szabályozó határozatát, amellyel nagyobb beleszólást adott az EP-nek és beszüntette a vitatott III.b. típusú bizottságok felállításának lehetőségét. A komitológiával kapcsolatban voltak talán a legerősebb összeütközések a Tanács és a Parlament között az együttdöntésben. Ezt mutatja, hogy az eddig az együttdöntésben megbukott 4 eset közül 2-ben a szakadás éppen a komitológia miatt következett be¹²⁰.

Értékpapír bizottság felállítása

A Bizottság javaslatot nyújtott be 1995 szeptemberében egy új szabályozás megalkotására¹²¹, amely módosította volna két másik irányelv (tőke megfelelés, beruházási szolgáltatások) átmeneti intézkedéseit. Az új jogszabály egy új szakértői bizottságot, egy értékpapír bizottságot hozott volna létre, amely a tagállamok és a Bizottság képviselőiből állt volna, és egyeztető fórumként szolgált volna az értékpapír piacra vonatkozó irányelvekkel összefüggő mindenféle kérdésben. A Bizottság a III.a. eljárást javasolta alkalmazni (szabályozó bizottság).

Az Európai Parlament első olvasatban módosította a Bizottság javaslatát az eljárási formára vonatkozólag. Az EP álláspontja szerint a szabályozó bizottság (regulatory committee) helyett menedzserbizottságot (management committee) kellene felállítani, amely tevékenységét a II.b. eljárás szerint végezné. Ez az eljárás valamivel nagyobb teret ad az Európai Bizottságnak a végrehajtás tekintetében a Tanáccsal szemben, ugyanis a Bizottság – a szakbizottság delegációinak vitája esetén – a tanácsi döntés meghozatala előtt intézkedhet a végrehajtásról. Igaz, abban az esetben, ha a Tanács minősített többséggel elveti a végrehajtási intézkedések alkalmazását három hónapon belül, a Bizottságnak vissza kell vonnia intézkedéseit.

¹¹⁹ A III.b. eljárás adja a komitológián belül a legnagyobb hatalmat a Tanácsnak a Bizottsággal szemben. A III.b. típusú esetben a Tanács egyszerű többséggel is blokkolni tudta a Bizottság döntését, akkor is, ha nem tudott alternatív megoldásban egyezsége jutni.

¹²⁰ Lásd az alább ismertetésre kerülő Értékpapír bizottság felállítása esetet (COD 95/0188), valamint a Nyitott hálózati fenntartás a telefonálásban esetet (COD 0437/94). Utóbbinál ugyanakkor el kell mondani, hogy a Bizottság később újabb javaslatot tett le az asztalra, és így 1998 januárjában elfogadták a területre vonatkozó szabályozást.

A Tanács közös álláspontjában – a Bizottság és az EP javaslatától is eltérően – a III.b. eljárás mellett foglalt állást. Amennyiben ezt a javaslatot elfogadja az Európai Parlament, úgy a Tanács egyszerű többséggel blokkolhatta volna a Bizottság bármilyen intézkedését az irányelv végrehajtására.

Ezt a javaslatot az Európai Parlament második olvasatban sem tudta támogatni, ezért a kérdés az egyeztetőbizottság elé került. Az egyeztetőbizottságon belül azonban a Tanács nem volt hajlandó eltérni álláspontjától, így nem született megállapodás, a jogszabályt nem sikerült elfogadni.

Orvosok szabad mozgása

Az orvosok szabad mozgásával összefüggő eset¹²² is intézményi módosításokkal függött össze, az együttdöntés szempontjából ez volt az eset legérdekesebb pontja. Ugyanakkor ez az eset volt az egyik legkevesebb konfliktussal járó eljárás, mint látni fogjuk, a Tanács tulajdonképpen elfogadta az Európai Parlament minden módosító javaslatát.

A Bizottság ebben az esetben egy irányelvtervezetet nyújtott be azzal a céllal, hogy létrehozzon egy ellenőrző bizottságot, amely segítené a Bizottságot az orvosok képzésével kapcsolatos technikai változtatások megtételében. Erre a célra a Bizottság egy menedzserbizottságot hozott volna létre a II.b. eljárás alapján.

Az Európai Parlament első olvasatban öt módosítást tett. Ezek szerint a Bizottságnak konzultálnia kellene az Európai Orvosok Állandó Bizottságával és az orvosi képzéssel foglalkozó tanácsadó bizottsággal, mielőtt javaslatot terjeszt elő a területen. Részletesebben kellene továbbá foglalkoznia azokkal az esetekkel, amikor az Unió területén tevékenykedő orvos nem uniós országban szerezte a diplomáját. Néhány intézményi változtatásra is sor került (pl. azon esetek körét bővítette az Európai Parlament, amikor komitológiára van szükség).

¹²¹ COD 95/0188

¹²² COD 94/0305

A Tanács egyedülálló módon tulajdonképpen az összes parlamenti javaslatot elfogadta közös álláspontjában. Egyetlen lényegi kivétel volt, mégpedig a komitológiai eljárást illetően: a Tanács egy szabályozó bizottság felállítását szerette volna elérni, a III.a. eljárás szerint. Ettől kezdve tulajdonképpen ez maradt az egyetlen problémás kérdés.

Az Európai Parlament második olvasatban természetesen ismét egy menedzserbizottság felállítása mellett szállt síkra. Az egyeztetőbizottságban is ezt az álláspontot képviselte, ahol – már az első ülés alkalmával – sikerült is megállapodni a Tanáccsal, mégpedig úgy, hogy az EP javaslata került a végleges szövegbe.

4.3.4. Az esetek elemzése alapján levonható következtetések

Az esetek elemzése alapján – támaszkodva az értekezés korábbi részeire is, elsősorban azokra a megállapításokra, amelyek az EP módosító indítványainak érvényesítésével, valamint az együttdöntési esetek területeivel foglalkoztak – néhány igen konkrét következtetést lehet levonni az EP befolyásának súlyára. Ezeket az alábbiakban foglalom össze:

- Az egységes piaccal összefüggő jogalkotásban az EP az együttdöntéssel keresztül magasabb standardok bevezetését tudta elérni, leggyakrabban a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén. Az EP az együttdöntéssel keresztül társdöntéshozóként bekapcsolódott az EU szabályozó tevékenységébe. Az EU által az egységes piac érdekében felállított szabályok, normák az élet szinte minden területét átszövik. Ebbe a folyamatba lépett be az EP az együttdöntéssel, és új szempontokat hozott be a szabályozási folyamatba. Az EP – mint az állampolgárok által közvetlenül választott testület – elsősorban arra koncentrált, hogy a választópolgárok érdekeit próbálja minél erőteljesebben bekapcsolni a közösségi döntéshozatalba. Ennek következtében elsősorban az állampolgárok életminőségét érintő kérdésekben sikerült magasabb normák, standardok bevezetését, és/vagy ezek életbeléptetése idejének előrehozatalát elérnie. Az együttdöntéssel mindenekelőtt a

környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben érte el számszerűen a legtöbb eredményt az EP. E területek közösségi jogalkotásában a Parlament kulcsszerepet játszik. Az egységes piaci szabályozás más területein (pl. közlekedés, személyek szabad mozgása) is ugyanakkor jelentős eredményeket ért el.

- Az iménti következtetéshez kapcsolódik az a megállapítás, hogy az EP-nek a közösségi döntésekbe a korábbiaknál eredményesebben sikerült bekapcsolni az állampolgárokat jobban érdeklő témaköröket. Az EU meglehetősen technikai szabályozási tevékenységébe sikerült beemelni olyan elemeket, amelyek jelentősebb társadalmi érdeklődésre tarthatnak számot (pl. genetikailag módosított élelmiszerek, klónozás, egészségügyi kérdések). Az EP ezirányú erőfeszítéseinek következtében az EU néha meglehetősen száraz szakmai döntéshozatali kérdéseit sikerült sok esetben átpolitizálni, és ezzel bizonyos mértékben közelebb vinni az állampolgárokhoz. A Parlament politikai alapon jobban reflektorfénybe tudott emelni számos kérdést, és ebben a folyamatban a Parlament által biztosított nyilvánosság miatt egyértelműen nőtt a közösségi viták nyitottsága, szélesedett a társadalmi érdeklődés. Utóbbi pedig kiemelten nagy szó abban az időszakban, amikor rengeteg vita folyik arról, hogyan lehetne az EU-t demokratikusabbá és a polgárokhoz közelebbivé változtatni, hogyan lehetne csökkenteni a „demokratikus deficitet”.
- Az Európai Parlament az együttdöntési eljárásban sikeresen tudott fellépni a közösségi programok költségvetésének emelése, valamint a programok kiterjedtségének, közösségi jellegének növelése érdekében. Az EP határozott fellépésének következtében számos közösségi program költségvetését jóval a Tanács által megjelölt összeg felett sikerült beindítani. A Parlamentnek ugyan mindig kompromisszumot kellett kötnie a Tanáccsal, és ez a kompromisszum általában közelebb volt a Tanács álláspontjához, a költségvetési összegek emelése ugyanakkor mégis komoly eredmény, miután a kilencvenes évek közepe óta a tagállamok költségvetési hozzáállását folyamatosan a tételek befagyasztása, a kiadások lefaragása jellemezte, ráadásul a többéves pénzügyi keretek is határt szabnak a költségvetés emelésének. Az EP-t a közösségi programok költségvetésének növelését célzó fellépésében az a törekvés vezérelte,

hogy a vonatkozó közösségi politika tevékenységét, hatókörét megerősítse, érzékelhetőbbé tegye. Emellett az EP egyik jól látható célkitűzése volt, hogy erősítse az EU programjainak közösségi jellegét. E területeken, ha nem is forradalmi, de érzékelhető, kézzelfogható eredményeket ért el a Parlament. Meg kell itt jegyezni ugyanakkor, hogy az érintett közösségi programok zöme olyan közösségi politikák (pl. oktatás, kultúra, egészségügy) amelyek általában az ún. „kiegészítő hatáskörök” kategóriájába esnek, azaz ahol az EU csak kiegészíti az alapvetően nemzeti politikákat. Ebből két dolog következik: egyrészt az EP lehetőségei korlátozottak a tekintetben, hogy nagyon komoly hatást gyakorolhasson a tagállamok e területeken folytatott tevékenységére, másrészt viszont ennek fényében az EP eredményei még jelentősebbek, hiszen olyan területeken küzd a közösségi fellépés érzékelhetőbbé tétele mellett, amelyek klasszikus nemzeti politikák.

- Az EP látványos eredményeket – ha nem is áttörést – tudott elérni a közösségi döntések végrehajtásának áttekinthetőbbé tétele érdekében is. Az EP követeléseinek következtében átláthatóbbá vált a Bizottság végrehajtó döntéshozatala, a komitológia. Az EP határozott fellépése nyomán a Tanácsnak 1999-ben módosítania is kellett a komitológiát szabályozó határozatát. Ennek értelmében – míg korábban kizárólag a tagállamok kormányainak tisztviselői zárt üléseken ellenőrizhették a Bizottság végrehajtó döntéseit – sikerült elérni, hogy a Parlament minden együtdöntéssel meghozott jogszabály keretében¹²³ megvalósítandó végrehajtó intézkedés tervezetét megkapja, továbbá minden esetben informálják a bizottsági ülések napirendjéről, és összefoglalást kap az ülésekről. Az EP bizottsági ülésein keresztül így a komitológia folyamata egyfajta közvetett nyilvánosságot kapott, ugyanakkor maguk a komitológiai bizottságok ülései továbbra is elzárva maradtak a Parlament és a nyilvánosság elől. Az együtdöntésben képviselt határozott álláspontjának köszönhetően az EP ugyanakkor elérte a számára elfogadhatatlan III.b. típusú szabályozó bizottság felállításának lehetőségének eltörlését is. Az együtdöntés és a komitológia viszonyát vizsgálva

¹²³ Azaz ahol az EP is társjogalkotó.

megállapíthatjuk, hogy az EP az együttdöntéssel akár intézményi kérdések formálásában is hatékonyan képes részt venni.

- Az együttdöntési esetek vizsgálata alapján látható, hogy amennyiben az EP egy jogszabály-kezdeményezéshez koncepcionális módosító-indítványt terjeszt be, annak érvényesítését csak komoly küzdelem után, jelentős kompromisszumokat követően tudja érvényesíteni. Az EP akkor tudja keresztülvinni álláspontját az ilyen esetekben, ha javaslatai olyan formában kerülnek beterjesztésre, hogy azokban még jelentős tárgyalási tartalékok vannak. Ugyanakkor az EP tárgyalási mozgástere nagyon lecsökken, amennyiben a Tanácsban egyhangú döntéshozatalra van szükség (lásd Culture 2000). Ez esetben nagyon nehéz az EP helyzete, hiszen ilyenkor nem annyira a Tanács egyenrangú tárgyalópartnerének, mint inkább a „16. tagállam” szerepének helyzetébe kerül, amelynek alkupozíciói gyengék, hiszen nehéz lenne felrúgnia egy olyan megállapodást, ami a tagállamok közötti konszenzuson nyugszik. A Culture 2000 esetében ez jól megfigyelhető volt, hiszen az EP javaslatai lényegében alig érvényesültek a Tanáccsal szemben, az EP-képviselői mégis megszavazták a megállapodást, mert egy létező program mégiscsak jobb, mint a semmilyen.

Összességében az együttdöntési esetek értékelése alapján kijelenthetjük, hogy az EP jelentős szabályozó szerephez jutott a közösségi normák kialakításában, mindenekelőtt a kiemelkedően fontos egységes piaci harmonizációban. Legnagyobb befolyással a környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi szabályok alakítására volt, de más területeken – pl. a közlekedéspolitikában – is tudta érvényesíteni javaslatait. Emellett az EP komoly beleszólást kapott az elsősorban közösségi kiegészítő kompetenciák (ezek közül kiemelten az oktatás, kultúra, egészségügy, kutatás) hatókörébe eső közösségi programok beindításába, alakításába, amelyek a nemzeti politikák tevékenységeit hivatottak kiegészíteni. Ahhoz azonban, hogy el tudjuk helyezni az EP befolyásának mértékét a közösségi ügyekben, mindehhez hozzá kell tenni, hogy az együttdöntés keretében elfogadott döntések nem tartoznak a „történelem-alakítás” kategóriájába (Shackleton 1999 p.9.). Nem olyan jellegű kérdésekről határoztak, amelyek megváltoztatják az Unió jellegét, az integráció sorsát. Az EP befolyása az ún. középkegél kategóriás, klasszikus

„low policy” kérdésekre terjed ki, amelyek azonban jelentős, szabályozó jellegű hatással bírnak a társadalom életére, mindennapjaira. Ezt azért célszerű hangsúlyozni, mert az együttdöntés bevezetésekor számos elemző (pl. Thomas 1992 p.4.) azt fejtegette, hogy az EP ezen döntéshozatali eszközt leginkább csak nem túl jelentős közösségi programok költségvetésének elfogadására tudja majd használni. Ezzel szemben már az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig is az együttdöntés keretében elfogadott döntéseknek csupán mintegy 18%-a volt közösségi programok elfogadására irányuló határozat, míg több mint 80%-ában valódi közösségi jogszabályok, zömében irányelvek születtek (a rendeletek száma csak 3% volt).¹²⁴ Az együttdöntés valódi jogalkotó jellegét bizonyítja, hogy az Amszterdam előtt lezajlott együttdöntések 63%-ában az egységes piac harmonizálásáról szóló, korábbi 100a. cikk (jelenleg 95. cikk) szolgáltatta a jogi alapot.¹²⁵ Márpedig aligha lehet kétséges, hogy az egységes piac kiépítése és tökéletesítése az EU működésének egyik, ha nem a legfontosabb célja.

4.4. Az EP politikaalakító lehetőségei és befolyásának korlátai az együttdöntési eljárás alkalmazása során

Az előző fejezetpontok alapján egyértelműen kijelenthető, hogy az együttdöntés bevezetésével jellegében változott meg a közösségi döntéshozatal. Az együttdöntési eljárás gyakorlati alkalmazásával fokozatosan egy új jogszabályalkotó kultúra jött létre. Ezt leginkább jellemzi, hogy a Tanács-Parlament viszonyban mindenekelőtt a Tanácsnak alapvetően át kellett értékelnie hozzáállását. Az együttdöntés kezdetekor a Tanács tovább kívánta folytatni a korábbi gyakorlatot, miszerint a módosító indítványok egy részét elfogadja, míg a többit elutasítja, és azokat lezártnak tekinti. A Tanács abban bízott, hogy harmadik olvasatban bármikor ismét előveheti közös álláspontját, amit az EP nem fog elutasítani, mivel jobb neki is egy kevésbé megfelelő közösségi jogszabály, mint semmilyen, azaz az EP nem fogja eljátszani a negatív hős, elutasító szerepét. Ráadásul a Tanács úgy vélte, hogy a Parlament – az alacsony képviselői részvétel, valamint a két nagy frakció megegyezésének igénye miatt – ehhez nem is tudja

¹²⁴ European Parliament: Working Paper POLI104, 1999. p.26.

biztosítani a szükséges abszolút többséget. A Parlament azonban gyorsan a Tanács értésére adta, hogy teljes mértékben ki akarja használni az új eljárásban rejlő lehetőségeit. 1994 júliusában az akkor megalakuló új Parlament az ONP esetben (Nyílt hálózat fenntartása a telefonálásban¹²⁶), azt követően, hogy a Tanács harmadik olvasatban ismét beterjesztette közös álláspontját, azt elsőprő többséggel elutasította, és ezzel egyértelművé tette, hogy nem fogad el olyan esetet az együttdöntésben, amely nem a két fél teljes megegyezésén alapul. A Tanács ezt követően nem élt a sikertelen egyeztetés utáni harmadik olvasat lehetőségével, és maga is törekedett az egyeztetőbizottságban való megegyezésre. Az egyeztetőbizottság üléseit innentől fogva egyre inkább a kompromisszumkeresés jellemezte. Az Amszterdami Szerződés bevezetésével még jobban kidomborodott az együttdöntés ezen jellege, amit jelez, hogy arányaiban egyre kevesebbszer (az esetek egynegyedében) van szükség az egyeztetőbizottság összehívására és leggyakrabban (az esetek mintegy felében) a második olvasat vezet eredményre. Az egyezségek elérésének felgyorsulását több tényezővel is lehet magyarázni. Részben annak köszönhető, hogy az Amszterdami Szerződés lehetővé tette, hogy az eljárást már az első olvasatban le lehet zárni. Azóta az esetek egynegyedében fogadták már el ekkor a jogszabályt. Részben ez a Parlament hozzáállásának az eredménye is, amely már a második olvasatban is lezárja az eljárást, ha álláspontja és a Tanács véleménye közötti különbség nem olyan nagy, hogy megérné kezdeményezni az egyeztetőbizottság összehívását. Mindamellet, egyértelműen fontosabb a Tanács hozzáállásában beállt változás. A múltban a Tanács korlátozott figyelmet fordított a Parlament felé. Amszterdam óta azonban a Tanács minden részlege – Elnökség, COREPER, Főtitkárság – stratégiát fogadott el a Parlamenttel való kapcsolatok fejlesztéséről.¹²⁷ A Tanács rendszeresen kapcsolatba lép a raportőrrel az eljárás elején, és kapcsolatait mélyíti a bizottsági elnökökkel is. Emellett informális tárgyalásokat is gyakran és gyorsan lefolytat, hogy az ügyeket le lehessen zárni még az egyeztetési szakasz előtt, az első vagy a második olvasatban. A gyorsabb lezárásra már csak azért is szükség van, mert az együttdöntési eljárások – főleg a kezdetekben – rendkívül hosszúak

¹²⁵ European Parliament: Working Paper POLI104, 1999. p.25.

¹²⁶ COD 0437/94

¹²⁷ European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee

voltak¹²⁸, valamint az Amszterdami Szerződés óta nagyon megszorodtak az együttdöntési esetek. Miután azonban kialakult a folyamatos egyeztetés gyakorlata a három intézmény között, és a trialógusokra már az eljárás kezdeti szakaszaiban sor került, jelentősen lerövidült, és hatékonyabb lett az eljárás. Az intézmények képviselői megismerték és kiismerték egymást, ami segíti a kompromisszumok megkötését.¹²⁹ Az eljárás minden részlete, beleértve az egyeztetőbizottsági üléseket napi rutinná vált. Összességében ma már az együttdöntési eljárások kimenetelét a Tanács és a Parlament közötti együttműködési, megegyezési szándék jellemzi. A Parlament számára továbbá lehetőséget nyújt a megegyezésre, hogy a fő tárgyalópartnernek, a Tanács soros elnökének általában érdeke a megállapodás, mivel az elnökséget adó ország rövid féléve alatt a közvélemény felé igyekszik a lehető legtöbb eredményt felmutatni.

A Parlament befolyási szerepét az idők során próbálta azáltal is javítani, hogy hatékonyabbá tette belső szervezetét. Ennek következtében többször módosította működési szabályzatát. Így döntöttek az egyeztetőbizottságok három alelnöki szintű állandó tagjának kijelöléséről, majd később arról is, hogy a trialógus üléseken a bizottsági elnök és a riportőr mellett az adott esetben az EP delegációját vezető alelnök is vegyen részt.¹³⁰ Az Európai Parlament előtt azonban további lehetőségek állnak, amelyek kihasználása esetén még hatékonyabban tudná érvényesíteni álláspontját. Eltérő ebből a szempontból azonban az első két olvasat, illetve az egyeztetési szakasz, miután az eljárás szakaszai alapvetően különböznek:

- az első két olvasat lényegében parlamenti jellegű, amely magában foglalja a nyilvános vitát és a különböző érdekek közötti konszenzust;
- a harmadik olvasatot nem viták, hanem tárgyalások jellemzik.

Ebből az eltérésből fakadóan a Parlamentnek más-más érdekei vannak az első két olvasatban és az egyeztetésben. Hozzá kell mindehhez tenni, hogy a Parlamentnek ráadásul alapvetően eltérő érdekei vannak a Tanáccsal szemben az egész eljárás

¹²⁸ Az együttdöntés első négy évében az egyeztetőbizottság összehívása nélkül az együttdöntési eljárás átlagos ideje 630 nap volt. Azokban az esetekben, amikor szükségessé vált az egyeztetőbizottság felállítása, az eljárás átlagosan 746 napig tartott (European Parliament 1997 W 34). Később az eljárás már rövidült.

¹²⁹ European Parliament: Activity report 1 November 1993 – 30 April 1999 of the delegations to the Conciliation Committee.

¹³⁰ European Parliament Conciliations Secretariat: Conciliations Handbook 2nd edition July 2001.

folyamán: míg a Tanács számára az informális elemekben, a Parlament számára inkább a nyilvánosságban rejlenek lehetőségek. A nyilvánosság nagy támogatást adhat az EP-nek, miután az EP módosító javaslatai általában csak néhány tagállam heves ellenkezései miatt buknak el, és általában e részletek tisztán nem kerülnek nyilvánosságra. Feltehető, hogy egy nyilvános vitában a tagállamok nem mindig vállalnák fel a nyílt elutasítás pozícióját. A nyilvánossággal kapcsolatban a Tanács és a Parlament érdekei közötti eltérések ugyanakkor megnehezítik, hogy a Parlament még jobban kiaknázza saját maga számára az eljárás lehetőségeit. Ez kiválóan megfigyelhető abban a vitában, ami a Tanács és a Parlament között zajlik az utóbbi 1-2 évben az együttdöntés szervezési, lebonyolítási kérdéseivel összefüggésben. A Parlament és a Tanács számára ugyanis közös érdek az eljárás eszközeinek megerősítése, fejlesztése, finomítása annak érdekében, hogy a lehető legjobban ki lehessen használni az együttdöntéssel születendő jogszabályok gyorsabb elfogadásának lehetőségét. A két intézmény ugyanakkor egyelőre több kérdésben csak keresi a kölcsönösen elfogadható megoldást.

A nizzai csúcs elé a Tanács által beterjesztett jelentés az együttdöntési eljárásról¹³¹ világossá tette: a Tanács azt szeretné elérni, hogy a Parlament oly módon szervezze meg működését, hogy az jobban illeszkedjen a Tanács munkamódszeréhez. Az egyeztetési szakasz előtti periódusról ezt írja a Tanács: „Az Elnökség, amely tájékoztatja a COREPER-t, javaslatot tesz a trialógus legmegfelelőbb formájára. Az Elnökség annak érdekében, hogy átfogó egyezség szülessen az első vagy a második olvasat során, azt javasolja, hogy olyan kibővített trialógus találkozót tartsanak, ahol a nagyobb politikai csoportok képviselői is részt vesznek.”

Az eljárás informális tárgyalásokra épülő elemeinek megerősítése ugyanakkor – megfelelő kompenzáció nélkül – egyértelműen csak a Tanács érdeke. Az egyeztetés előtti tárgyalások kiszélesítése ugyanis veszélyeket rejt magában a Parlament szemszögéből, amit a 2001 januárjában az EP egyeztetésért felelős három alelnöke „Az együttdöntési eljárás működésének javítása” című

¹³¹ Council of the European Union [2000]: Report by the Presidency and the General Secretariat of the Council to the European Council on making the co-decision procedure more effective.

vitadokumentumukban¹³² is visszatükröznek. A dokumentum kiemeli, hogy az Amszterdami Szerződés elfogadása óta a Tanács minden szereplője (Elnökség, COREPER, Főtitkárság) arra törekszik, hogy fejlessze kapcsolatait a Parlamenttel. Például, a Tanács az eljárás kezdeti szakaszában már általában kapcsolatban áll a raportőrrel, valamint részletes eszmecserét folytat a bizottsági elnökökkel. Ezen a Tanács részéről tapasztalható fokozottabb „érdeklődés” jóval hasznosabb dialógust eredményez a Parlamenttel. A további informális elemek beemelése a nyilvánosság változatlanul hagyásával ugyanakkor nem érdeke a Parlamentnek. A Tanács elképzelése két módon nem kívánatos a Parlament számára:

- A Parlament a 16. tagállam szerepére korlátozódhat. A Tanácsban megjelenő kormányzati érdekek erősödhetnek.
- Másodszor a bizottságokban és a plenáris üléseken az összes politikai csoport részvételével zajló, a közvélemény számára is nyilvános viták jelentősége csökkenhet az informális tárgyalások révén. Ezzel a jogalkotási folyamat átláthatósága kerülhet veszélybe.

Mindezek alapján a Parlamentnek meg kell határoznia a megfelelő tárgyalófeleket az eljárás különböző szakaszaiban. Az egyeztetésnél a Parlamentet a delegáció képviseli, amely megtárgyalja a szavazásra a plenáris ülés elé kerülő közös szöveget, míg az első és második olvasatban a bizottságok és a plenáris ülés az a fórum, ahol a Parlament és a Tanács közötti kapcsolatfelvételnek célszerű folyója.

Az eljárás demokratikus jellegének biztosítására irányuló parlamenti törekvés nem zárja ki azt, hogy a Tanáccsal ne lehessen informális tárgyalásokat folytatni, azonban ezeket célszerű egyeztetni a parlamenti bizottságban, amely előzetesen felhatalmazást ad erre. A felhatalmazás pedig erősebb pozíciót biztosít a Parlament nevében tárgyaló képviselőknek. Az első és második olvasatban ezért minél nagyobb szerepet kellene adni a bizottsági üléseknek. A Parlament politikai erőviszonyai a bizottságokban megfelelően arányban jelennek meg. A parlamenti bizottságokban jön létre a különböző érdekek közötti konszenzus az összes politikai csoport bevonásával. Az informális tárgyalások ezért nem képesek

¹³² „Improving the functioning of the codecision procedure” – Discussion document by Renzo Imbeni, James Provan, Ingo Friedrich. Lásd: European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee.

garantálni az ugyanolyan szintű vitát vagy az átláthatóságot. Az EP alelnökei az említett vitadokumentumban alá is húzták, hogy az EP csak akkor lesz felkészülve arra, hogy további informális tárgyalásokat tartson a Tanáccsal, ha utóbbi több energiát fordít arra, hogy megjelenítse álláspontját a bizottságokban. A kapcsolatok két típusának egymás mellett kell zajlania. Mindezt erősíti a bizottsági elnökök konferenciájának 2001. februárjában kibocsátott álláspontja¹³³. A bizottsági elnökök az EP három alelnökének jelentésével kapcsolatban egyhangúan kiálltak amellett, hogy a Tanács képviselője legyen jelen a bizottsági üléseken, különösen miután az elfogadta a közös álláspontot. Minden informális kapcsolatfelvétel a parlamenti képviselőkkel a bizottsági üléseken kívül csak akkor legyen lehetséges a Tanács képviselőinek, ha azok már megjelentek a bizottsági üléseken is. Az EP egyeztetésért felelős három alelnöke és a bizottsági elnökök konferenciájának elnöke 2001 februárjában levelet juttatott el az EP elnökének¹³⁴, amelyben az együttdöntési eljárásról a nizzai csúcsra beterjesztett tanácsi jelentéssel kapcsolatban arra a veszélyre hívták fel a figyelmet, hogy a viták megtárgyalásának normális terepének, a parlamenti bizottságoknak szerepét egy másik fórum, a parlamenti képviselők részvételével zajló dialógusok és egyéb informális találkozók vehetik át. A bizottsági elnökök megerősítették az EP alelnökeinek vitadokumentumában is szereplő véleményt, miszerint az első és második olvasat során a parlamenti bizottságokban lévő tanácsi jelenlétnek kell a fő és általános eszköznek lennie a Parlamenttel zajló szükséges jogszabályalkotási dialógusban.

Ezekre a javaslatokra a Tanács 2001. május 14-én írásban válaszolt.¹³⁵ Bár ebben a Tanács elismerte az első és a második olvasat során történő kapcsolatfelvétel demokratikus ellenőrzésének szükségességét, a jelenlegi gyakorlat érvényességét hangsúlyozta. Azonban elfogadta annak a lehetőségét:

- hogy a közös álláspont kibocsátása esetén illetve ad hoc alapon közvetlenül a parlamenti bizottságoknak nyújtson tájékoztatást;

¹³³ European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee.

¹³⁴ European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee.

¹³⁵ European Parliament: Activity Report 1 August 2000 to 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee.

- hogy rendszeres tájékoztatást adjon az eljárás során a Tanácsban zajló folyamatokról.

Mindez ugyanakkor nem jelentette a Tanács automatikus részvételét a bizottsági üléseken. A Tanács válasza óta eltelt időben a Tanács jelenlétét alapvetően az Elnökség hozzáállása határozta meg. A belga Elnökség 2001 második felében számos alkalommal elküldte képviselőjét a parlamenti bizottsági ülésekre, míg a 2002 második féléves dán Elnökség egyértelműen kinyilvánította részvételi szándékát. Ugyanakkor ez utóbbi hozzáállás nem tekinthető általánosan elfogadott pozíciónak a tanácsi nemzeti delegációk körében, sőt még a Tanács Főtitkársága esetében sem.¹³⁶

A nyilvánosság szempontjából másik fontos elem – ami közvetetten jelentősen javíthatja a Parlament pozícióját – magának a Tanács üléseinek nyilvánossá tétele. E tekintetben nagyon fontos előrelépés történt a 2002. június 21-22-i sevillai csúcson, ahol a Tanács úgy döntött, hogy nyilvánossá teszi az együttdöntési eljárások tanácsi olvasatainak két szakaszát: (1.) az eljárás legelejét, amikor a Bizottság betérjeszti javaslatát és az azt követő vitát, valamint (2.) az eljárás végén a szavazásokat és a szavazásokhoz kapcsolódó magyarázatokat. Véleményem szerint e lépés megfelelő médiafigyelem esetén nagy lehetőséget biztosít a Parlament számára, hiszen legalábbis a szavazások során világossá fog válni, hogy az EP egyes módosító indítványairól melyik tagállam milyen álláspontot fogad el. Így tulajdonképp a közvélemény előtt jobban „nevesedik”, hogy ki támogatja, és ki utasítja el a Parlament javaslatait, azaz, hogy miért tudja vagy nem tudja érvényesíteni javaslatát az EP. Az értekezés lezárásakor az eltelt idő rövidsége miatt ugyanakkor még nem állapítható meg, hogy valójában mekkora hatással lesz a tanácsi ülések e két szakaszának nyilvánossá tétele.

Az első és második olvasatban a Parlament számára a legtöbb lehetőség tehát a nagyobb nyilvánosságból adódhat. Ettől eltér ugyanakkor az egyeztetési szakasz. Az egyeztetésben használt taktika különbözik, mivel a jogalkotás kezdő szakaszainak a képviseleti elvre és az átláthatóságra vonatkozó követelményei

¹³⁶ European Parliament: Activity Report 1 August 2001 to 31 July 2002 of the delegations to the Conciliation Committee.

nem egyeznek meg az egyeztetésnél érvényes követelményekkel. Az egyeztetési szakasz jellegzetessége, hogy ebben már egyik intézménynek sem érdeke az ülések nyilvánossá tétele, hiszen ez nehezítené a tárgyalásos úton történő megegyezést. Az egyeztetés nyilvánossá tétele arra a nem kívánt eredményre vezetne, hogy a mai helyzetnél sokkal nagyobb mértékben a néhány fős informális háttértárgyalásokon születnének a megállapodások. A Parlament ugyanakkor az egyeztetési szakaszban is tudná növelni fellépési pozícióját a Tanáccsal szemben. Véleményem szerint a fő feladat a Parlament számára az, hogy az egyeztetőbizottságban az EP delegációja rendelkezzen a lehető legerősebb és konkrétan körülhatárolt tárgyalási mandátummal lehetőleg a Parlament egésze (plenáris ülése) részéről. Az egyeztetés során ugyanis az a delegáció lehet eredményesebb, amelyik a témakijelölést magához tudja ragadni. Ezt az a fél tudja inkább megtenni, amelyik egységesebben tud fellépni és leszűkítve kompromisszumkötési képességét, merevebb álláspontot tud képviselni. Amennyiben a Parlament – például egy határozattal – meg tudná kötni tárgyalódelegációja kezét már az egyeztetés előtt, akkor sokkal eredményesebb lehetne, hiszen ez esetben a tárgyalási tematikát jobban be tudná határolni. Természetesen a tárgyalási pozíciót meg lehetne úgy fogalmazni, hogy azért biztosítson mozgásteret a tárgyalódelegációnak. A határozott tárgyalási pozíció ugyanakkor előny lehetne a Tanáccsal szemben, amely 15 egymástól független kormány képviselőjéből áll, így előre nem tudja a tárgyalópartner irányában hitelesen megkötni saját mozgásterét.

Az EP számára tehát összességében a legfontosabb, hogy az első és második olvasatban a Tanáccsal folyó párbeszédet mindinkább a parlamenti bizottságokba terelje, a lehető legtöbb nyilvánosságot adva a vitának, míg a harmadik olvasatnál pedig az egyeztetés előtt akár parlamenti határozat formájában fogadja el tárgyalási pozícióját, ezzel erősítve a tárgyalási szakaszban saját helyzetét.

Az együttdöntési eljárásban a Parlament számára rejlő lehetőségekhez kapcsolódóan ugyanakkor rá kell mutatni arra a tényre, hogy a Parlament előtt alapvetően határt szab a Tanács és a Parlament kapcsolatában a Tanács javára továbbra is fennálló intézményi erőfölény. Azt ugyanis látni kell, hogyha egy kérdésben a Tanács egyes tagállamok valóban fontos érdekei miatt nem akar

jogalkotást, vagy nem akar egy bizonyos javaslatot, akkor ott az EP számára nincs lehetőség. Az EP csak ott tudja érvényesíteni javaslatait, ahol a Tanács is döntést akar hozni, és ennek érdekében hajlandó engedményeket tenni, illetve hajlandó egyes tagállamok álláspontját figyelmen kívül hagyni. Ez akkor lehetséges, ha az említett érdekek nem túl jelentősek, nem nagyon „húsbavágóak”. Ebben az esetben ugyanis általában működik a tagállamok közötti szolidaritás, hogy egymás kiemelt érdekeinek kölcsönösségi alapon (a későbbi viszonzossági támogatásra építve) ne menjenek neki. Ennek az elvnek a fellazulására ugyanakkor a következő bővítési kör után – amikor a tagállamok létszáma szinte megduplázódik – lehet számítani. Azaz a tagállamok létszámának bővülése közvetett módon akár javíthatja a Parlament pozícióját, bár ezt kiolthatja, hogy 25-27 tagállamnál még nehezebb lehet a megegyezés, mint eddig, és így még nagyobb terhet jelenthet a tagállamoknak, hogy még a Parlamenttel is meg kell egyezni. Ugyanakkor a bővítés mégis várhatóan a Parlament jelentős megerősödését hozhatja el, már csak abból fakadóan, hogy a bővítés következtében a következő kormányközi konferencia minden bizonnyal jelentősen kibővíti a minősített többséggel hozott döntések arányát, és ezzel párhuzamosan kiterjeszti az együttdöntési eljárást, sőt az eljárás – ahogy azt a Konvent illetékes munkacsoportjának jelentése alapján a 3.3.5. fejezetpontban láttuk – akár az általános jogalkotási eljárássá válhat.

A Tanáccsal kapcsolatban azt is meg kell említeni, hogy semmi sem kötelezi, hogy az első olvasatban döntést hozzon, illetve közös álláspontot fogadjon el, minek köszönhetően az olyan esetekben, ahol a Tanácsban belül nincs megegyezés, a Parlament számára semmilyen lehetőség sincs. Ezt bizonyítja, hogy egyes jogalkotási kezdeményezéseknél sokszor évekig nem sikerül a Tanácsban elfogadni a közös álláspontot¹³⁷.

Néhány esetben¹³⁸ további plusz korlátot jelent a Parlament érdekeinek érvényesítésében, hogy a Tanácsban egyhangú döntéshozatalra van szükség. Ilyen esetekben pedig rendkívül leszűkül a Parlament mozgástere, ahogy azt a

¹³⁷ A közös álláspont kiadását – ellentétben a második és harmadik olvasattal – nem kényszeríti határidő. Az együttszövege elő négy évében például a Tanácsban a közös álláspont megalkotása általában 226 napot vett igénybe, az álláspont leghosszabb ideig tartó kialakítása 1751 napig húzódott (European Parliament 1997 W 34).

¹³⁸ Nizza előtt négy, utána három jogalap esetében.

gyakorlati példák is igazolják. Ilyenkor a Tanács nagyon merev álláspontot képvisel. Miután ugyanis nagy nehezen megtörténik a tagállamok közötti megállapodás, az általában törékeny közös álláspontot már nem hajlandó „kockáztatni” a Tanács a Parlament érdekében. A Tanács ezekben az esetekben tehát megkötve saját tárgyalási kiindulópontját, nem hagy teret a Parlament javaslatainak. A Parlament így érthetően minden kormányközi konferencia során azért küzd, hogy megszüntessék azokat a kivételeket, amelyekben az együttdöntés egyhangú tanácsi döntéshozatallal párosul, és tegyék alapszabállyá az együttdöntés - minősített többség elvet.

A felsorolt korlátok ellenére kijelenthető, hogy az együttdöntési eljárásban elfogadott jogszabályokon keresztül az Európai Parlament nagyon jelentős szabályozó szerepet játszik az Európai Unióban. Mégis mind a mai napig fennálló paradox helyzet, hogy az EP fellépéséből az uniós állampolgárok vajmi keveset érzékelnek. Általánosan elterjedt tévhit, hogy az Európai Parlamentnek alig vannak jogosítványai. De ez nem így van, sőt ennek majdnem az ellenkezője igaz. Az euróképviselek ugyanis szinte a legtöbb mozgástérrel és ezen keresztül komoly befolyással rendelkező parlamenti képviselők Európában. Miután az Európai Unióban nincsen kormány, az Európai Parlamentben sincsen egy kormányt támogató parlamenti többség, ez pedig szélesebb mozgásteret biztosít az EP-nek. Ma már a nemzeti parlamentekben ugyanis a parlamenti többség legfőbb célja és feladata a kormány javaslatainak – gyakran feltétlen – támogatása. Miután a parlamenti kisebbség nem tud, a többség pedig általában nem akar önálló javaslatokat tenni, így a nemzeti képviselők befolyása viszonylag alacsony, politikai súlyuk ugyanakkor ma is erős. Ezzel szemben bár az euróképviselek nagyrészt ismeretlenek, általában láthatatlanok és széles körben nem kedveltek, jelentős hatalmi befolyással rendelkeznek a közösségi jogalkotásban, kezdve a levegőminőségtől az értékpapírpiazi szabályozásig. Az együttdöntési eljárás következtében az euróképviselek jelentős törvényhozókká, a jogalkotás által érintett területek szakértőivé váltak. Ugyanakkor mind a mai napig ismertségük és nemzeti politikai súlyuk alacsony maradt, ami gyakran frusztráltságot okoz számukra.

Az EP által kiharcolt számos jelentősebb eredmény jórészt visszhangtalan marad. Például a környezetvédelem terén az Európai Parlament állandóan arra készíti a vonakodó tagállami kormányokat, hogy magasabb környezetvédelmi standardokat fogadjanak el, mint amit maguk határoznának meg, ha a döntés rajtuk múlna. Mégis ezek az erények sem elég hatásosak ahhoz, hogy az EP alapvető politikai dilemmájára megoldást hozzanak. Az Európai Parlament a közösségi döntéshozatal jellegzetességének áldozata: a döntéshozatal nagy része közösségi (nemzetek feletti) intézmények kezében koncentrálódik, míg a politikai vita továbbra is helyi szinten zajlik. A döntéseket egyre nagyobb mértékben közösségi szinten hozzák meg, miközben a választók továbbra is a helyi képviselőkhez fordulnak kérdéseikkel. A hatalom és a legitimitáció kérdése szétvált. Az euróképviseleknek jelentős hatalmuk van, hogy befolyásolják az emberek mindennapi életét, munkáját vagy közlekedését, de még nem rendelkeznek azzal a legitimitációval, amely a szavazók bizalmából eredhet. E paradox helyzet elemzése ugyanakkor nem feladata értekezésnek, de ennek megemlézése nélkül sem kaphatnánk tiszta képet az EP együttdöntésben gyakorolt politikaalakító szerepéről.

Az EP számára tehát az egyik legnagyobb kihívás és egyben lehetőség saját szerepének, jelentőségének bemutatása, az állampolgárok felé történő kommunikálása. Ennek egyik fő fóruma lehet a Parlament és a Tanács folyamatos közös megjelenése a döntések elfogadása kapcsán. Ehhez az egyik leghatásosabb eszköz lehetne, ha általánossá válna minden együttdöntési esetben, hogy a Parlament és a Tanács közös sajtótájékoztató keretében ismertetnék az elfogadott jogszabályokat, függetlenül attól, hogy azt melyik szakaszban zárták le (tehát nem csak egyeztetési esetek után), és kinél ért véget az adott eset – ezzel is mutatva, hogy az együttdöntésben két egyenrangú társjogalkotó intézmény fogadja el a jogszabályokat. Eseti alapon már volt példa közös sajtótájékoztatók tartására, de ez egyelőre nem vált általánossá, és így legtöbbször az uniós állampolgárok nem értesülnek róla, hogy egy adott közösségi jogszabály elfogadásában részt vett az Európai Parlament is, és hogy a jogszabály mely elemei köszönhetők az EP fellépésének (amelyet egyébként általában éppen az állampolgári/fogyasztói érdekek határozott képviselője vezérel). Természetesen más (alapvetően kommunikációs) eszközök is alkalmazhatók lennének az EP szerepének

megismertetésére, de ezek elemzése sem tartozik értekezésem témakörébe. Itt csupán arra hívnám fel a figyelmet, hogy e helyzet kezelése csak a tagállami kormányok segítségével, közös akaratával lehetséges, csak az ő fellépésükkel, hozzájárulásukkal oldható fel az ún. demokratikus deficit problémakörének egyik alapkérdése, ami meggyőződésem szerint főként abból fakad, hogy az EU-ban a döntések nagyon jelentős része közösségi szinten, míg az ezekkel a döntésekkel kapcsolatos kommunikáció és a társadalmi vita nemzeti szinten zajlik.

5. FEJEZET: Az Európai Parlament, mint parlament elhelyezése az együttdöntésben szerzett politikaalakító szerepének tükrében

Ebben a fejezetben azt kívánom először megvizsgálni, hogy az EP együttdöntésben szerzett politikaalakító súlya alapján nevezhető-e parlamentnek. Miután bemutatom, hogy az EP parlament, megpróbálom áttekinteni, hogy hatáskörei alapján milyen erős parlamentnek tekinthetjük. Ezt követően pedig megvizsgálom, hogy mely elméleti megközelítések alapján lehet elhelyezni az EP politikaalakító szerepét és helyét az EU intézményi, döntéshozatali rendszerében.

A fejezet elején ugyanakkor véleményem szerint le kell szögezni, hogy mielőtt az Európai Parlament, mint parlament helyét, szerepét és erejét próbálnánk meghatározni, azonnal tisztáznunk kell az Európai Unió egyedi jellegét. Az EU egy folyamatosan alakuló, szupranacionális és kormányközi ötvözetet magán viselő, államjellegű kormányközi szervezet („a new polity”), amely a vizsgálat céljától függően egyaránt tekinthető intézményrendszernek, kormányzati rendszernek vagy politikai arénának. Összességében az EU egyedi sui generis forma (Nugent 1999 p. 493.), amelyet leginkább csak önmagával lehetne összehasonlítani. Mivel azonban a társadalomtudomány ebbe a ténybe nem nyugodhat bele, ezért kénytelen az EU elemzésekor analógiákat keresni. Az egyetlen analógia pedig csak az államok lehetnek. Ennek megfelelően az EU intézményeinek működéseit, hatásköreit, szerepeit is csak az állami intézményekhez hasonlíthatjuk (Hix 1998). Az EP, mint egyedi intézmény elhelyezéséhez is csak a nemzeti parlamenteket vehetjük alapul. Ugyanakkor le kell szögezni, hogy dogmatikus összehasonlításnak – az EU speciális jellege és folyamatos alakulása miatt – nincs értelme, és kézzelfogható eredményre is csak akkor juthatunk, ha képesek vagyunk elrugaszkodni a mindenáron való összehasonlítástól.

5.1. Nevezhető e parlamentnek az EP?

A következőkben bemutatom, hogy az EP parlamentnek tekinthető, ezért befolyásának, intézményi súlyának elhelyezéséhez, használhatók a parlamentekkel kapcsolatos kategorizálások, ugyanakkor az EP vizsgálatakor mindvégig szem előtt kell tartani az EU speciális jellegét.

A parlament fogalmának meghatározására igen nehéz konkrét választ adni, ugyanis a világban sokféle testületet ruháztak fel törvényhozói feladatokkal, és neveztek el parlamentnek. A törvényhozások, parlamentek¹³⁹ elnevezése igen változatos a különböző országokban. Egyes helyeken parlamentnek, máshol kongresszusnak, nemzetgyűlésnek vagy országgyűlésnek nevezik a törvényhozásokat. Ezek a testületek felépítésükben, jogkörükben sokszor jelentősen különböznek egymástól, így igen nehéz olyan közös pontokat felfedezni közöttük, ami miatt egységesen parlamenteknek lehetne nevezni őket. Mindamellet van egyfajta közmegegyezés arról, hogy egy adott állam mely szerve tekinthető törvényhozásnak. Viták inkább csak abban a tekintetben merülnek fel, hogy a különböző testületek mennyire tekinthetők demokratikusnak (Szente 1998).

A modern képviseleti demokráciákban a parlament „meghatározott számú, azonos jogállású, a periodikusan ismétlődő, demokratikus elveken nyugvó, kompetitív választások során korlátozott időre megbízott képviselőkkel álló állami testületi szerv, amely az alkotmány által előírt módon jön létre, és döntéseit a többségi elv alkalmazásával hozza meg” (Petrétei 1999 p.11).

Norton meghatározása szerint (Norton 1984) a parlamentek közös jellemzője, hogy alkotmányosan kijelölt intézmények, amelyek hozzájárulásukat adják kötelező közpolitikai rendelkezésekhez. Norton definíciója nem kizárólag a törvényhozói feladatra korlátozódik, hanem egyben a törvényerőre emelésre, a

¹³⁹ A parlament elnevezést általános értelemben használom, bár a törvényhozásokat csak bizonyos országokban nevezik parlamentnek.

jóváhagyási és a felhatalmazói hatásköre is utal. A definíció ugyanakkor elismeri, hogy nem minden törvényhozást választanak közvetlenül.

A parlamentekkel kapcsolatban számos funkcionalista megközelítés létezik, ezek lényege, hogy a parlamentek nem monofunkcionálisak, nemcsak a jogalkotás a feladatuk, hanem több funkciót ellátó, multifunkcionális intézmények. Ezen megközelítések általában három kulcsfunkciót szoktak megjelölni: legitimáció, lakosságcsoporthoz való kötődés, döntéshozatal. Ezen funkciók ellátása következtében nevezhetők parlamentnek az adott képviselőtestületek. A három funkció egyikének hiánya magának a parlamenti jellegnek meglétét vonja kétségbe. Így a legitimáció nélküli vagy a döntéshozói kapacitással nem rendelkező vagy a szélesebb népességhez nem kapcsolódó törvényhozás nem nevezhető parlamentnek (Copeland - Paterson 1994). A döntéshozatali kapacitást az elméletekben a vétó lehetőségéhez szokás kötni.

Az Európai Parlament meghatározásakor a legnagyobb problémát mindenképpen az okozza, hogy az Európai Unió nem egy állam. Ha a fenti definíciókat nézzük, akkor látható, hogy közülük több, a parlament definícióját az állami létből vezeti le, a parlamentet állami szervként vizsgálja. Ha ettől a kiindulóponttól azonban eltekintünk, és a fejezet bevezetőjében leírtak alapján elfogadjuk, hogy az EU sui generis szervezet, akkor az előző definíciók mentén az Európai Parlamentet parlamentnek nevezhetjük. Az egész kérdésfeltevés ugyanis – miszerint az EP parlamentnek tekinthető-e vagy sem – csak úgy nyer értelmet, ha az EU-t is államokhoz hasonlítjuk, hiszen csak ebben az esetben hasonlíthatjuk az EP-t az államokhoz kötődő nemzeti parlamentekhez. Ha itt tehát eltekintünk attól, hogy az EU nem állam, akkor a parlamenti definícióknál is eltekinthetünk ettől, és elegendőnek vehetjük az ehhez hasonló, Copeland és Paterson által is alkalmazott lakosságcsoporthoz való kötődés fogalmát, hiszen ez alapján az EP – mint az uniós állampolgárok által választott intézmény – már megfelel a szükséges kritériumnak. Az említett definíciók alapján tehát az Európai Parlament – mint a Szerződések által létrehozott és feladatokkal felruházott (azaz lényegében alkotmányos alapon álló) legitim, az állampolgárok által periodikusan ismétlődő választásokon közvetlenül választott (azaz lakosságcsoporthoz kötődő) testület, az együttdöntési, a hozzájárulási, valamint a költségvetési eljárásban játszott szerepe

(azaz döntéshozói jogkörrel, vétójoggal rendelkező, közpolitikai döntésekhez hozzájárulását adó, többségi elven működő szerv) figyelembe vételével – parlamentnek tekinthető.

5.2. Milyen jellegű parlamentnek tekinthető az EP?

Miután megállapítottam, hogy az Európai Parlament az elméleti definíciók alapján parlamentnek tekinthető, megvizsgálom, hogy milyen súlyú, befolyású, azaz mennyire „erős” parlamentnek lehet nevezni az EP-t. Az EP jellegének meghatározását vizsgálva előljáróban meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a parlamentek osztályozásával kapcsolatban a politológiai elemzéseknek mindeddig komoly nehézséget okozott az előző fejezetpontban már érintett probléma: a parlamentek sokszínűsége. Az egyes nemzeti parlamentek, törvényhozások feladatköre sokszor oly mértékben eltérő, hogy ez jelentősen megnehezíti a parlamentek összehasonlítását és kategorizálását. A különböző országok parlamentjeiről szóló komparatív tanulmányok természetüknél fogva nem vezethetnek teljesen kielégítő végeredményre, ugyanis az ilyen elemzések jórészt vagy kevés empirikus vizsgálódás mellett gyártanak tipológiákat, vagy éppen ellenkezőleg bizonyos kiválasztott parlamentekről közölnek részletes empirikus tanulmányokat oly módon, hogy kevesebb figyelmet szentelnek az általános kérdésre, a különböző parlamentek összehasonlító osztályozására (Judge – Earnshaw 1999 p.3.). Azokban az esetekben, amikor valamiféle osztályozások születnek a parlamentekről szóló komparatív irodalomban, leginkább a törvényhozások politikabefolyásoló, politikaalakító képességét veszik górcső alá. Mivel értekezésem központi célja éppen az EP politikaalakító szerepének vizsgálata, ezért a parlamentek kategorizálására az ezek közül leggyakrabban alkalmazott, Mezey (1979) által kidolgozott és Norton (1984) által továbbfejlesztett osztályozást fel tudom használni az EP politikaalakító erejének, befolyásának, összességében a Parlament jellegének elemzésére.

Mezey besorolásában az 1971-ben működő 108 nemzeti parlament közül csupán valamivel több mint a fele került értékelésre, ami bizonyítja a már említett

problémát, a parlamentek komparatív osztályozásának buktatóit. Mezey a parlamenteket két szempont, a politikaalakító erő és a testületek által élvezett támogatottság alapján osztályozta, és eszerint a törvényhozásokat öt kategóriába sorolta.

Táblázat 8. A parlamentek Mezey általi osztályozása

	TÁMOGATOTTSÁG	
POLITIKAALAKÍTÓ ERŐ	Kevésbé támogatott törvényhozások	Jobban támogatott törvényhozások
Erős	sebezhető törvényhozások (weimari német köztársaság)	aktív törvényhozások (Egyesült Államok kongresszusa)
Mérsékelt	marginális törvényhozások (dél-amerikai parlamentek)	reaktív törvényhozások (nyugat-európai parlamentek)
Kis v. semmilyen		minimális törvényhozások (pl. Tanzánia, Tunézia, Szingapúr)

Norton kategorizálása a Mezey-féle besorolásra épül, azonban Norton úgy készítette el saját osztályozását, hogy az csak a politikaalakító képességen alapul. Ebből adódóan értekezésemben a Norton-féle beosztásra támaszkodom, hiszen dolgozatom központi témája éppen az Európai Parlament politikaalakító befolyásának vizsgálata.

A Mezey-féle erős, mérsékelt, illetve kevés vagy semmiféle politikaalakító erővel rendelkező törvényhozások Norton terminológiájában a politikaalakító, politikabefolyásoló, illetve a kicsi vagy semmilyen politikai hatású parlamentek néven szerepelnek.

- **kicsi vagy semmilyen politikai hatású parlament** (sem módosítani, sem elutasítani nem tudja a beterjesztett rendelkezéseket, és saját maga sem alakíthat ki politikákat);
- **politikabefolyásoló parlament** (módosíthatja és elutasíthatja a beterjesztett rendelkezéseket, de nem terjeszthet be önállóan politikákat);
- **politikaalakító parlament** (módosíthatja és elutasíthatja a beterjesztett rendelkezéseket, és maga is megszövegezhet politikákat és helyettesítheti a kormány által javasoltakat).

Az alábbiakban az EP közösségi döntéshozatalban elért intézményi fejlődése alapján ismertetem, hogyan változott e kategorizálás alapján a Parlament.

Az Európai Közösségeket alkotó integrációs szervezetek közül elsőként létrejött Európai Szén- és Acélközösség intézményrendszerében az Európai Parlament elődjének, a nemzeti parlamentek delegáltjaiból felálló Közgyűlésnek nem volt lehetősége a szervezet által alkotott döntések közvetlen befolyásolására sem. Valójában az ESZAK intézményrendszerében a Tanács látta el a jogalkotói szerepet, és hagyta jóvá a Főhatóság döntéseit. A Közgyűlés az ESZAK-ot felállító Párizsi Szerződés 24. cikke szerint csupán tanácskozó és ellenőrző feladatokkal bírt. Mezey és Norton kategorizálása alapján így az ESZAK közgyűlése a kevés vagy semmiféle politikai befolyással bíró törvényhozó testületként működött.

Az Európai Gazdasági Közösség Parlamenti Közgyűlése az ESZAK Közgyűlésének utódaként jött létre. A Parlamenti Közgyűlés jogosítványai kis mértékben erősödtek azáltal, hogy a Közgyűlés formális jogot kapott a közösségi jogalkotásban való részvételre. Az EGK Szerződés 22. cikke, illetve az Euratom Szerződés 11. cikke szerint a testület megvitathatja a Bizottság javaslatát a Tanácsban történő döntéshozatal előtt. A jogalkotói folyamatban kapott formális részvétel jelentősége abban rejlett, hogy ettől kezdve a képviselők ezen meglévő jogosítvány informális kiszélesítésére törekedtek a Közgyűlés belső szabályzatának alakítása és az intézményközi egyezmények megkötése révén. Bár a konzultációs jogosítvány megszerzése alig változtatta meg a Közgyűlés státuszát

a Mezey/Norton besorolásban, az ekkor kapott jogkörerősödés hatása hosszú távon jelentősnek bizonyult.

Az Európai Parlament a nyolcvanas évek közepére közelítette meg a Norton kategorizálása szerinti politikabefolyásoló szintet. A folyamat első lépcsőfokának az tekinthető, amikor az 1980-as Isoglucose-ügy révén a konzultációs eljárásban a Parlament ha nem is törvényhozási, de „törvényhúzási” jogot kapott azzal, hogy ettől kezdve a Tanács csak a Parlament véleményének beszerzése után hozhat döntést. A politikabefolyásoló parlamentté alakulásban emellett szerepet játszott, hogy saját szabályzatának ügyes használata révén, a „saját javaslattevő jelentések”¹⁴⁰ elfogadása által a Parlament jogszabály-kezdeményezési feladatkört alkotott magának. A testület ugyanis saját javaslatokat fogalmazott meg, és nyújtott be a Bizottság elé. Ezáltal a Parlament megjeleníthette saját véleményét a döntés-előkészítési folyamatában, vagy új kérdéseket tűzhetett napirendre. Ezeket ugyanakkor a Bizottságnak nem kellett hivatalosan megvitatnia.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett együttdöntési eljárás révén – a beterjesztett javaslatok módosításának és elutasításának jogával¹⁴¹ – vált azonban az Európai Parlament a Norton kategorizálása szerinti, valódi politikabefolyásoló parlamentté. Maastricht és Amszterdam jelentős eredményei ellenére ugyanakkor véleményem szerint a politikabefolyásoló parlament kategóriából az EP még az együttdöntési eljárás elterjedésével sem lép feljebb. Az EP egyre hatékonyabb, mint politikabefolyásoló parlament, ugyanakkor nem nevezhető politikaalakító parlamentnek, legfeljebb részben. Bár az együttdöntésben egyértelműen rendelkezik politikaalakító szereppel, megkerülhetetlen döntéshozó, jogalkotó, vétóval bír, a legnagyobb fejlődési korlátja ugyanakkor továbbra is jelentkezik (és aligha szűnik meg): döntéseit nem hozhatja meg önállóan, azaz Norton alapján nem teljesíti a politikaalakító parlamentekre vonatkozó második követelményt. Az EP mindig csak arról tárgyalhat, amit a Bizottság terjeszt elé (még ha azon alapvető módosításokat is eszközölhet), ráadásul csak a Tanáccsal közösen dönthet. Bár felkérheti a Bizottságot jogszabály beterjesztésére, de a szövegezés a

¹⁴⁰ Angolul: own initiative reports

¹⁴¹ Elutasítási, azaz vétójogot már az Egységes Okmányban bevezetett hozzájárulási eljárás is adott a Parlamentnek néhány területen, de ez nem párosult módosító indítványi jogkörrel.

Bizottság kizárólagos kompetenciája. A Parlament pedig csak akkor tud jogalkotóként fellépni, ha ezt a Tanács is úgy akarja.

Annak ellenére tehát, hogy az együttdöntési eljárás amszterdami kiterjesztésének és egyszerűsítésének az EU intézményei között komoly redisztributív hatása volt (a Bizottság szerepe csökkent (Nickel 1998) és a pre-Maastricht Bizottság-Tanács dialógus poszt-Amszterdam Tanács-Parlament párbeszéd irányába mozdult (Judge - Earnshaw 1999 p.11.)), az EP továbbra sem tekinthető klasszikus értelemben vett politikaalakító parlamentnek. Ráadásul, mint ahogy azt korábban már többször leszögeztem, az EP-t a továbbiakban sem lehet általánosan vizsgálni, csak politikák mentén, azaz míg bizonyos területen az EP politikabefolyásolóként nagyobb politikaalakító súllyal bír, mint egyes „valóban politikaalakító” parlamentek, más politikáknál a politikabefolyásolás alapvető elemeivel sem rendelkezik. Jó példa erre, hogy az EP a módosító indítványok elfogadása alapján szinte egyedülálló rekordot mondhat magának a parlamentek között, a Bizottság megállapítása alapján „nincs még egy olyan parlament, amely ilyen mértékben tudja akaratát a végrehajtó hatalmon érvényesíteni”¹⁴², ugyanakkor lehetőségei mégis korlátozottabbak az önálló fellépésre képes nemzeti parlamentekkel szemben. Az EP nemzeti parlamentekkel szembeni relatív eredményessége az EU sui generis jellegéből adódik, azaz abból, hogy az EU döntéshozatala nem egy klasszikus parlament-kormány logika alapján működik, és az EP nem a végrehajtó hatalom feltétlen támogatója, mint ahogy az a legtöbb parlamenti demokráciában szokásos. Az EP-vel kapcsolatban ugyanakkor feltétlenül meg kell jegyezni, hogy a kormányzati hatalom által dominált nemzeti parlamentekkel ellentétben, egyértelmű felszálló ágban van (Lodge 1993 p.21.).

A nemzeti parlamentekkel összefüggésben ugyanakkor hangsúlyozni szeretném, hogy az EP nem a nemzeti parlamentek hátrányára fejlődik. Az EU-ban az Európai Parlament megerősödése nem egy nullaösszegű játék. A nemzeti parlamentek szerepe az EU-ban nem azáltal csökkent, hogy az Európai Parlament társjogalkotó hatásköröket kapott. A nemzeti parlamentek kormányaikkal szemben gyengültek meg, hiszen a közösségi jogalkotásban a fő jogalkotó a

¹⁴² ISEC/23/94

Tanács. A Tanácsban pedig a nemzeti kormányok ülnek. Az EU-tagság egyik legfontosabb hatalmi kérdése éppen az, hogy a korábban szuverén jogalkotó nemzeti parlamentek átengedik a jogalkotás egy részét a tagállamok közösségének, ahol azonban az egyes országokat a nemzeti kormányaik képviselik, és a nemzeti parlamentekre legjobb esetben is már csak a közösségi szinten meghozott döntések jóváhagyása marad. Az Európai Parlament térnyerése ezzel szemben a Tanáccsal szemben, illetve kisebb mértékben a Bizottsággal szemben jelentkezik. Az Európai Parlament hatáskörének erősödése nem von el hatásköröket a nemzeti parlamentektől, sőt még a Tanácsban ülő nemzeti kormányoktól sem, hiszen a Parlament társdöntéshozó jellegéből fakadóan csupán megjelenik a tagállami kormányok melletti egyenrangú döntéshozóként, olyan intézményként, amely vétójoggal rendelkezik, akivel egyeztetni kell, de aki önállóan nem dönthet. Az Európai Parlament együttdöntési eljárásban szerzett befolyásának növekedése, így lényegében a parlamenti típusú kontroll erősödését hozza be, és nem hatásköröket helyez át egy hatalmi ágtól egy másikhoz. Mindehhez még azt is hozzá lehet tenni, hogy a nemzeti parlamenteknek a közeljövőben sem az EP térnyerésétől kell tartaniuk, az EP ma nem riválisuk¹⁴³. A nemzeti parlamenteknek – amennyiben több befolyást akarnak maguknak az EU döntéshozatali struktúrájában – kormányaikkal szemben kell megerősödniük, szorosabb kontroll alá kell vonniuk a kormányok Tanácsban képviselt álláspontját.¹⁴⁴

Összességében megállapítható, hogy az Európai Parlament az együttdöntési eljárással erős politikabefolyásoló parlamentté vált, amely igazi politikaalakító parlamentté ugyanakkor csak akkor fejlődhetne, ha megszűnne társjogalkotó jellege, és önálló döntéshozóvá válna. Mindennek azonban jelenleg nincsen politikai realitása, e javaslat nincs is komolyan napirenden. Így arra számíthatunk, hogy az EP politikabefolyásoló súlya mind erősebb lesz, de az EP nem válik az Unió politikaalakító parlamentjévé. Addig pedig, amíg nincsen komoly szándék arra, hogy az EP-t igazi politikaalakító parlamentté tegyék, nem is tekinthető a nemzeti parlamentek versenytársának. Az Európai Unió két parlamenti ága

¹⁴³ Az EP-t akkor lehetne a nemzeti parlamentek riválisának tekinteni, ha az EP önállóan is hozhatna döntéseket. Ennek azonban ma nincs politikai realitása.

egymással párhuzamosan is fejlődhet, erősödhet, természetesen csak megfelelő politikai akarat megléte esetén, hiszen az erősödés a nemzeti kormányokkal szembeni erősödést jelenti.¹⁴⁵

5.3. Az EP elhelyezése az EU-val foglalkozó elméleti megközelítések alapján

Az EP elhelyezésének vizsgálatakor megkerülhetetlen, hogy megvizsgáljuk a különböző, az integrációkkal és magával az Európai Unióval foglalkozó elméleti irányzatokat, azt, hogy a jelentős elméletek, illetve ezek képviselői hogyan vélekednek az EP intézményi szerepéről, erejéről, befolyásáról. Az elméleti megközelítések ismertetésekor igyekszem rámutatni, hogy véleményem szerint melyek használhatók legjobban az EP elhelyezéséhez, szerepének, fejlődésének megértéséhez, ugyanakkor hangsúlyozottan nem célom az elméletek „versenyeztetése”. Emellett figyelembe kell venni, hogy az értekezés témaköréből fakadóan az elméleti irányzatok ismertetése természetesen nem lehet teljes körű, elsősorban azoknak a bemutatására törekszem, amelyek az értekezés szempontjából a leginkább relevánsak.

Az EP szerepének értékeléséhez mindenekelőtt elengedhetetlen az EU, mint rendszer elméleti meghatározása. Ugyanakkor a vonatkozó elméletekkel kapcsolatban azonnal le kell szögezni, hogy azok mindegyike az EU ún. „köztességével” (Laffan 1998) küzd. Éppen ezért véleményem szerint elsősorban azon elméletek használhatók, amelyek kevésbé szélsőséges formában próbálják meghatározni az EU szervezeti jellegét, és kevésbé próbálnak analógiákat keresni az államokkal, illetve a hagyományos nemzetközi szervezetekkel.

¹⁴⁴ Szélsőséges megoldásként akár mandátumhoz kötve a kormány Tanácsbeli tárgyalási mozgásterét, ahogy azt a Dán Parlament teszi.

¹⁴⁵ Mindez nyilván hozzájárulhatna az ún. demokratikus deficit csökkenéséhez, elsősorban nem a parlamenti kontrol erősödése révén, hanem inkább a parlamentek által biztosítható nyilvánosság következtében. Különösen a nemzeti parlamentek erősödése járulhatna hozzá a közösségi kérdések nemzeti szintén való vitájának lefolytatásához, amely talán a legfontosabb szükséglet a demokratikus deficit csökkentéséhez.

A klasszikus elméletek problematikája éppen abból fakad, hogy azok vagy kifejezetten államközi viszonyok vizsgálatára szorítkoztak, vagy éppen fordítva, erőltették az európai integráció államokhoz történő hasonlítását. Ezen belül pedig alapvetően azt vizsgálták, hogy a nemzeti vagy a nemzetekfeletti szereplők válnak-e fontosabbá, befolyásosabbá. Bár valóban ez az egyik kulcskérdés, a klasszikus elméletek problémája abban rejlik, hogy nem vizsgálják a speciális érdekviszonyokat, és az EU-t nem egy egyedi politikai rendszerként kezelik. Így nem is tudnak kielégítő választ adni az intézmények elhelyezésére.

Ma már nyilvánvaló, hogy az EU-ra nem lehet ráerőltetni sem a föderációs, sem az államközpontú elméletek tiszta formáját. A föderalista elméleteket vizsgálva a föderáció fő jellemzője, hogy a hatalom megosztott a központi, illetve a regionális döntéshozó intézmények között, a hatalommegosztás jellege alkotmányerejű dokumentumokban van meghatározva és védve, a hatalommegosztás a központi és regionális szintek között kiegyensúlyozott (mindkét fél a közpolitika fontos területein bír felelősségi körrel), valamint bizonyos fontos politikai területek (külpolitika, védelem, pénzügyek, állampolgári jogok) elsődlegesen a központi szint felelősségi körébe tartoznak. Az EU a föderális modell számos jegyét magán is viseli. Így a hatalom megosztott a központi döntéshozó intézmények (a Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament) és a regionális döntéshozó intézmények között (a tagállamok szervei), mindkét szint fontos hatalommal és felelősségi körrel rendelkezik a közpolitika terén, a hatalommegosztás jellege alkotmányerejű dokumentumokban (szerződések) van meghatározva, továbbá az EU legfelsőbb bírói hatósággal is rendelkezik. Mindamellet az EU bizonyos tekintetben mégsem elégti ki a föderális modell jellemzőit. Mégpedig azért nem, mert az EU-ban a politikai egyensúly a tagállamok felé billen. A komoly állami kiadásokkal járó politikai területek (pl. oktatás, egészségügy, szociálpolitika, védelem) döntően nemzeti politikák, és a pénzügyi források kontrollja a tagállamok kezében van. Azok a politikai területek, amelyek a föderális rendszerekben a központi szint felelősségi körébe tartoznak (pl. külügyek, védelem) az EU-ban elsődlegesen a regionális szint, vagyis a tagállamok fennhatósága alatt vannak. Ráadásul számos a közösségi szint kezében lévő felelősségi kör gyakorlása is erősen függ a tagállamok beleegyezésétől (különös tekintettel az egyhangú döntéshozatali esetekre) (Nugent 1999 pp. 495-497.).

Mindezek alapján tehát egyértelmű, hogy bár az EU a föderális modell számos jellemzőjének megfelel, de nem föderáció. Ezek szerint pedig az Európai Parlamentet sem célszerű egy föderáció parlamentjének definiálni, illetve annak kezelni.

Ami az államközpontú modellt illeti – a föderalistákhoz hasonlóan – egyoldalú megközelítéséből fakadóan az integráció mai fejlettségi állapotában nem használható jól az EU leírására, és így a Parlament elhelyezésére sem. Az államközpontú modell lényege, hogy az integráció azon alapul, hogy a nemzetállamok bizonyos célokat érintő együttműködés érdekében összefognak, és ezek megvalósításában a fő kommunikációs csatornát a nemzeti kormányok jelentik, akik ellenőrzik a döntéshozatal általános irányát és menetét is. A tagállamok kormányainak nem kell elfogadniuk olyan nagy súlyú kérdésekben hozott döntéseket, amelyeket elleneznek. A szupranacionális szereplőknek, mint a Bizottságnak, a Parlamentnek és a Bíróságnak nincsen jelentős független hatalmuk saját jogon, hanem lényegében a nemzeti kormányok kollektív akaratának ügynökeként és elősegítőjeként működnek (Nugent 1999 pp. 497-498.). Míg az előző megállapítások nagyjából valóban jellemzőek az EU-ra, utóbbi már csak legfeljebb a Bizottságra és a Bíróságra fogadható el, azonban a Parlamentre semmiképpen sem alkalmazható. Így talán épp magának a Parlamentnek a jelenlegi szerepe áll leginkább összeütközésben az államközpontú modell téziseivel.

Az EU-t vizsgáló nagy iskolák között fontos szerepük van a neofunkcionalista és a kormányközi elméleteknek, de ma már – főként az Európai Parlament elhelyezése szempontjából – ezek gyakorlati alkalmazhatósága is megkérdőjelezhető, éppen azért mert nem tudták meghaladni a nemzeti versus nemzetekfeletti intézmények közötti verseny kérdését.¹⁴⁶

¹⁴⁶ A kormányközi (neorealista) elméletet éppen az tartja folyamatosan mozgásban, hogy állandó vitát folytat a neoliberais institutionalistákkal, illetve az interdependencia iskola képviselőivel. A neoliberais institutionalisták a nemzetközi intézmények, szervezetek jelentőségét hangsúlyozzák a nemzetállamok kapcsolataiban, míg a kormányköziség a nemzeti kormányok dominanciáját képviseli.

A klasszikus neofunkcionalizmus a spillover (átcsordulás) elvén alapul, amelynek két fő formája van. Az egyik a funkcionális spillover, amely a gazdaság különböző szektorai között lép fel. Eszerint a modern gazdaság természetéből adódóan az egyik gazdasági szektorban fellépő integráció a hozzá kapcsolódó szektorokban is integrációt idéz elő. A spillover másik formája a politikai spillover, amely a gazdasági integráció politika területére való további kiterjedése. A politikai spillover keretében a nemzeti elitek növekvő mértékben fordítják figyelmüket a szupranacionális szint működése, döntéshozatala felé. Az elmélet szerint a szupranacionális intézmények és a nem-kormányzati szereplők befolyásosabbá válnak az integrációs folyamatban, míg a nemzetállamok és a kormányzati szereplők kisebb befolyáshoz jutnak. Az elméleti irányzat fő problémája éppen ebben az utóbbi megállapításban rejlik, miután a nemzeti kormányok az EU-ban annak ellenére megtartották meghatározó szerepüket – hogy a gazdasági és politikai spillover jelensége valóbban megfigyelhető volt.

A kormányközi elmélet eredete a realista teóriára épül. A neofunkcionalizmussal szemben a realizmus, illetve neorealizmus nem tekinti jelentősnek a szupranacionális, transznacionális szereplők befolyását. A kormányköziség így a tagállami kormányok döntései és tevékenysége alapján magyarázza az integrációs folyamat alakulását. Elismeri, hogy más, szubnacionális és szupranacionális szereplők is léteznek, azonban befolyásukat nem tartja lényeginek. A kormányközi iskola jelenlegi legfontosabb szerzője minden bizonnyal Andrew Moravcsik, aki liberális kormányköziségnek nevezi elméletét (Moravcsik 1993). Teóriája az állam racionális cselekvésére épít, hangsúlyozza a hazai politikai szereplők elsődleges szerepét, elismerve ugyanakkor, hogy az állami célokat formálhatják a gazdasági interdependencia kényszerei és lehetőségei. Moravcsik e folyamatban a kormányok kulcsszerepét hangsúlyozza az államok közötti kapcsolatok alakulásában, illetve úgy véli, hogy a kormányok közötti tárgyalások eredményének alakulását a kormányok alkuerői határozzák meg. Az elmélet fő problémája, hogy túlságosan a történelmi döntésekre koncentrál, és nem eléggé veszi figyelembe a hétköznapi, rutinszerű döntéseket. A leginkább hangoztatott kritika ugyanakkor abból fakad, hogy alábecsüli a szupranacionális és transznacionális szereplők integrációs folyamatra gyakorolt hatását, azaz azt, hogy bizonyos területeken az Európai Bizottság független és befolyásos döntéshozatali

szerével, az Európai Parlament pedig erőteljes érdekérvényesítő képességekkel bír. A Bizottság vagy a Parlament szerepe jóval több annál, mint hogy a tagállami kormányok által benyújtott napirendre reagáljon.

A korábbi nagy elméleti irányzatokkal szemben az Európai Unió leírására és az Európai Parlament intézményi elhelyezésére sokkal jobb keretet adnak ma már az EU-t, mint új kormányzást ('new governance') vizsgáló felfogások. Az Európai Unió tanulmányozásában a kilencvenes évek elejétől az a nézet vált népszerűvé, hogy az összehasonlító politika elméletét és a nemzetközi kapcsolatok elméletét ötvözni kell az EU új kormányzási rendszerének megértéséhez. Az EU új kormányzása egy sui generis rendszer, amely a többszintű, nem-hierarchikus és szabályozó intézményeken és az állami és nem-állami szereplők összeolvadásán keresztül valósul meg (Hix 1998 pp. 38-39.).

Az új kormányzási rendszernek számos egymással összefüggő jellemzője van. A kormányzás folyamatát már nemcsak az államok irányítják, hanem abban a társadalmi, politikai és igazgatási szereplők is helyet kapnak, amelyek részt vesznek a társadalom irányításában, igazgatásában, ellenőrzésében. Az állami és a nem-állami szereplők közötti kapcsolat sokoldalú és nem hierarchikus (Jachtenfuchs 1995), a két fél kölcsönösen függ egymástól. A kormányzás kulcsfunkciója a társadalmi és politikai kockázatok szabályozása, a források újraelosztása helyett. Összességében az új kormányzás erős ellentéte a parancsoló és ellenőrző, újraelosztó és ideológikus klasszikus állam-centrikus kormányzati rendszernek (Hix 1998 pp. 38-39.). Az új kormányzás lényege, hogy a politikaalakítás az EU-ban nem ugyanolyan, mint a tagállamok szintjén. Az EU-ban nincsen egy központi napirendalkotó és koordináló szereplő, mint a prezidenciális rendszerek elnöke vagy a parlamentáris rendszerek kormányzó pártja (Peters 1994). Az EU politikaalakítási folyamatát nem jellemzi a hatalom és a hatáskörök világos hierarchiája, az EU valójában egy kormány nélküli kormányzati rendszer (Rosenau - Czempiel 1992). Mindenekelőtt az EU egységes piaca szabályozásának képessége és szükségessége tekinthető az új kormányzati rendszer hajtóerejének. Mivel az egységes piac fokozatosan teljesebbé válik, a szabályozásnak egy eltérő modellje jött létre. A pozitív összegű

forráselosztásra törekvő szabályozó kormányzat így alapvetően tér el a zéróösszegű hagyományos redisztributív politikától (Hix 1998 p.40.)

Az új kormányzásra építve mindezt az EU-ról adott koncepciókban talán a kilencvenes években elterjedt elméleti irányzat, a „többszintű kormányzás” (multilevel governance) képviselői jutottak a legmesszebb. Ezen elmélet szerint az EU egy többszintű, nem hierarchikus, tanácskozó jellegű kormányzási forma, amely átfogó állami és nem-állami hálózatokon és kvázi-önálló végrehajtó ügynökségeken keresztül működik, és amelynek fő célja a piac újraszabályozása és deregulációja (Hix 1998 p.54.). A többszintű kormányzás képviselői szerint (Marks et al 1996) a döntéshozatali kompetenciák az EU-ban megoszlanak a nemzeti kormányok és az egyéb (szupranacionális és szubnacionális) szintű intézmények és szereplők között. Az EU szintjén ezek mindenekelőtt a Bizottság, a Parlament és a Bíróság. Ezek mindegyike befolyást gyakorol a politikaalakítási folyamatokra és a politikák eredményeire. Sok tagállamban a szubnacionális szint is jelentős súllyal bír, ahol a regionális és helyi hatóságok képesek arra, hogy olyan tevékenységet folytassanak, amely nem teljesen kontrollálható a nemzeti kormányok részéről. Az elmélet elismeri, hogy az állami aréna képezi továbbra is a legfontosabb színteret, de elutasítja az államcentrikus megközelítéseket és rámutat arra, hogy az államok döntéshozatala az EU szintjén együtt jár az államok szuverenitásának jelentős csökkenésével, továbbá hangsúlyozza, hogy a nemzeti kormányok nem uralnak minden döntést, nincs döntési monopóliumuk, a legkisebb közös többszörös elve már csak egy részhalmazra vonatkozik, főleg arra, amely az integráció kiterjedését határozza meg. Az a kormányközi nézet, miszerint az államok megtartják a végső döntéshozó hatalmat, nem érvényesül, mivel a legkisebb közös többszörös csak közösségi döntések révén érhető el. Az elmélet szerint a rendszerben a politikai arénák összekapcsolódnak, semmint egymáshoz illeszkednek. A hazai és a nemzetközi politika közti elválasztás megszűnik, az államok integráns és erőteljes részei az EU-nak, de már nem az egyetlen közvetítők a nemzeti és szupranacionális szint között, és inkább csak részesei és nem kizárólagos birtokosai a területükön folyó tevékenységeknek. A politikai arénák inkább egymásba kapcsolódóak, mint hogy hálózatot alkotnának. Az EU többszintű kormányzására nem az jellemző, hogy a nemzeti politika működése a nemzeti politika arénájára korlátozódna, és a nemzeti szint inputjai az

állami szint szereplői révén jutnának el a közösségi döntéshozatalba, hanem ehelyett a különböző szintek – szupranacionális, nemzeti és szubnacionális – között számos fontos csatorna és összekapcsolódási pont létezik.

Véleményem szerint a többszintű kormányzás jól használható az EP elhelyezéséhez is. A föderalista elmélet alapján ugyanis az EP-t úgy szokták kezelni, mint az európai föderális állam kétkamarás parlamentjének alsóházát, ami viszont az államcentrikusok nézete szerint számos legitimációs problémát vet fel, miután tulajdonképpen nem létezik európai démosz (Weiler - Haltern - Mayer 1995), amelyet az EP testesíthetne meg. A többszintű kormányzás elmélete alapján álláspontom szerint az EP-t úgy lehet vizsgálni, mint olyan közvetítő szervet a hálózatban, amely a szupranacionális szintű döntéshozatalba bekapcsolja az állampolgári érdekeket. Úgy vélem, hogy az együttdöntés gyakorlata ezt messzemenőig igazolja. Az EP által az együttdöntés során elért politikaalakító eredmények az állampolgári érdekek fokozottabb megjelenését biztosították, amire az EU fejlődése miatt szükség volt. Bár az EP-nek tulajdonított, az európai polgárokat közvetlenül képviselő szerep a föderalista elméletekben is karakteresen megjelenik, ugyanakkor ezeknél e kérdés sohasem választható el az ismert legitimációs problémáktól. Ebből a szempontból a többszintű kormányzás gyakorlatiasabb és problémamentesebb megközelítést biztosít.

Az EU-t újfajta politikai rendszerként feltüntető többszintű kormányzás elméletéhez kapcsolható az a megközelítés, amelyet elsősorban Wessels (1996, 1997), illetve Wessels és Diedrichs (1997) dolgozott ki. Elméletük szerint az EU, mint rendszer a fúzió folyamatával jellemezhető, amelyben a nemzeti, szubnacionális és szupranacionális szint szereplői összevonják eszközeiket, hogy politikai döntéseket hozzanak. Az eredmény egy vegyes politikai igazgatás (mixed polity), egy optimális kormányzási forma, amelynek célja, hogy megoldja a nyugat-európai jóléti és szolgáltató államok problémáit. Ennek legitimációja nem a föderalisták által hangoztatott „az emberekre” (the people), mint kollektív személyiségre, nem is az államcentrikus, realista megközelítés alapján a tagállamok népeire, hanem az állampolgárság fogalmára épül. Ebben az intézményi struktúrában nem egy szupranacionális szintű parlamenti demokrácia épül ki, nem is a nemzetek uniója jön létre, hanem egy többszintű kormányzás.

Ennek egyik szereplője az Európai Parlament. A rendszer a szereplők kölcsönös ellenőrzésén alapul, amelynek révén megvalósul egy eljárási és funkcionális egyensúly, semelyik szereplő sem tud dominálni, a többiek támogatásától függ, és így egyfajta koalíció- és kompromisszumépítés folyik. Úgy vélem ez ma az EU-ban legvilágosabban az együttdöntési eljárásban látható, amelynek során a Bizottság által kezdeményezett (a legkülönbözőbb lobbycsoportokkal egyeztetett) a nemzeti kormányok (a Tanács), valamint az állampolgárok képviseleti szerve (az Európai Parlament) által meghozott, utóbbi két intézményen keresztül további szupranacionális és szubnacionális lobbyérdek által befolyásolt kompromisszumos döntés születik. Az a tény, hogy minden szereplőt – köztük az EP-t is – a másik korlátozza, és bizonyos értelemben ellenőrzi, eljárási és funkcionális ellenőrzési és egyensúlyi helyzetet hoz létre, amelyben a demokratikusan – közvetlenül vagy közvetve – választott és funkcionális képviseleti intézmények és szervezetek vesznek részt. Egyik szereplő sem képes arra, hogy saját akaratát a másikkra erőltesse vagy dominálja a teljes folyamatot, ehelyett koalícióépítésre és kompromisszumok kötésére kényszerülnek. Az EU rendszerében a döntéshozatal döntési-tárgyalási formát ölt, amely során az egyik szereplőnek meg kell győznie a másikat saját álláspontjáról. Helen Wallace szerint függetlenül attól, hogy legitimitációt nyújt-e az uniós intézmények döntéseihez, a Parlament részt vesz ebben a tárgyalási folyamatban (Wallace 1996 p.33.). Wessels és Diedrichs mindezekre építve rámutatnak, hogy az elmúlt években a Parlament egyre nagyobb befolyásra tett szert a politikaalakító és a rendszerfejlesztési funkciók ellátása terén. A Parlament további fejlődésével kapcsolatban ugyankor megjegyzi, hogy sem a parlamentáris demokráciák szupranacionális szinten való újjászervezése, sem a „nemzetállamok Európája” modell nem szolgálhat alapul az integráció jövőjének jellegére. Ugyanis az a többszintű kormányzás elvének megfelelően fog alakulni, amelyben az EP által megformált közvetlen képviseletnek jelentős súlya lesz, de amelyben a legitimitáció forrásai és dimenziói fokozatosan egybeolvadnak, így egyre nehezebb lesz világosan meghatározni egy adott szektor felelősségi körét. Az állampolgároknak alkalmazkodniuk kell a teljes átláthatóságot nélkülöző újfajta legitimitációhoz, és el kell fogadniuk, hogy ez az európai politikaalakítás elkerülhetetlen terméke, ami nem a brüsszeli bürokráciának, hanem a modern jóléti és szolgáltató államok racionális érdekeinek köszönhetően jött létre. A Parlament az állandó fejlődésben lévő

európai politika és annak fragmentált legitimitásának egyfajta szimbóluma, amely szimbólum a jövőben még erősebbé válik. Az Európai Parlamenti viták csak indikátorai egy, a demokrácia optimális méretéről szóló szélesebb vitának. Ha a fúzió folyamatára úgy tekintünk, mint a kormányok racionális stratégiájára, amellyel a gazdasági globalizációra és állampolgáraik szociális igényeire reagálnak, és ehhez igazítják állami apparátusukat és funkcióikat, akkor nincs visszatérés a „westminsteri parlamentarizmus” „régiszeihez”.

A Wessels-ék által kifejtettekhez hasonlóan az EP politikaalakító szerepével összefüggésben Jachtenfuchs (1998) rámutatott arra is, hogy a nemzeti szinten kifejlődött demokrácia modell nehezen használható az EU szintjén. Az egyetlen megoldás a képviselő és az elszámoltathatóság *sui generis* modelljének alkalmazása. A politikai teória központi kategóriái, mint az autoritás, legitimitás és demokrácia implicit módon az állam tanulmányozásához kapcsolódnak (Jachtenfuchs - Kohler-Koch 1997 p.15). Az új kormányzati megközelítés problémája, hogy a közvélekedés az európai szinten lévő kormányzatot a nemzeti szintre alkalmazott legitimitás kritériumok alapján ítéli meg. Ahelyett, hogy megszüntetnék a demokrácia és a legitimitás közötti összekapcsolódást, ez a teória azt hangoztatja, hogy a demokráciát újra meg kell határozni és strukturálni, hogy az megfeleljen az EU rendszerének.

Wessels-ék teóriájához hozzá lehet tenni, hogy a hagyományos parlamentáris demokrácia legfontosabb jellemzői a választott közgyűlés révén érvényesülő képviselő elve és funkcionálisan a politikaalakítás demokratikus módja. Az EU azonban egy speciális eset. Az EU fejlődése mögötti húzóerőt az jelenti, hogy az integráció hatékonyabb megoldásokat ígér, mint amit a tagállamok egyedül tudnának felmutatni. Az EU sajátos kihívással szembesül: egyszerre kell fejlesztenie hatékonyságát és a demokráciát. Az viszont eléggé problematikus, hogy egyszerre elérhető-e e két cél. A nemzeti rendszerekben, amelyek első pillantásra hatékonyabbak és demokratikusabbak, a politikusok általában csak az egyik problémával kerülnek szembe egy adott pillanatban. A probléma megoldása így megengedheti, hogy bizonyos áldozatokra kerüljön sor az egyik dimenzió terén, hogy jobb eredményeket lehessen felmutatni a másik esetében, legalábbis egy bizonyos periódusra vonatkozólag. A demokrácia, legitimitás és a

hatékonyság problémáját az EU-ban ugyanakkor nem lehet megoldani a tagállamok által uralt jelenlegi keretben (Andersen – Eliassen pp.1-2). Szigorúan demokratikus szemszögből nézve az egyetlen logikus megoldás az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek párhuzamos erősítése a tagállami kormányok rovására.

Az Európai Parlament politikaalakító szerepét vizsgálva tehát aláhúzható, hogy az EP-t nem feltétlenül érdemes a megszokott parlamenti keretben vizsgálni. Ugyanakkor a demokrácia képviseleti felfogása olyan mélyen gyökeret vert a nyugat-európai hagyományban, hogy kialakult egy olyan nézet, miszerint annak az összes közpolitikára ki kell hatnia. Ennek megfelelően, akik az EU kontinentális hatalommá való átalakítását – amely a hagyományosan a nemzetállamok által élvezett funkciók fokozatos megszerzésével jár együtt – támogatják, gyakran érvelnek amellett, hogy az Európai Parlament jogkörét ki kell terjeszteni minden olyan területre, ahol az Unió aktív. Véleményem szerint ugyanakkor az EU-nak nem feltétlenül kellene magának követelnie azokat a jogköröket, amikkel hagyományosan a nemzetállamok rendelkeznek, és így az EP-nek sem kell ugyanazokkal a jogkörökkel bírnia, mint a nemzeti parlamenteknek. Giandomenico Majone (1996, 1998) például egyenesen arra mutat rá, hogy az európai intézmények nem teljesen rendelkeznek azzal a képességgel, hogy a redisztributív politikákkal is foglalkozzanak, mivel ezek nem hatékonyságelvűek, márpedig az EU éppen arra épül, hogy a tagállamok a nagyobb hatékonyság érdekében – lemondanak szuverenitásuk egy részéről, hogy közösen hozzanak szabályokat olyan területeken, ahol az Unió közös fellépése nagyobb hatékonyságot hozhat. Az európai szabályozó modell legaktívabb teoretikusa Majone elmélete jól alkalmazható az EP fejlődésének és politikaalakító szerepének megértéséhez, elhelyezéséhez.

Már Caporaso rámutatott arra, hogy az EU-nak lényegében alig van szerepe a hagyományos adózási és költési (azaz redisztributív) politikák területén, ugyanakkor nagyon jelentős a befolyása a közösségi jogon, azaz a szabályozókon keresztül (Caporaso 1996). Majone az EU-t egyenesen szabályozó államnak nevezi, és rámutat, hogy a szabályozás a mai kormányzási forma központi eleme, a fő közpolitikai eszköz. Az EU szabályozó államként való elméleti

megfogalmazása sokat köszönhet Majone munkájának. Majone kiindulási pontja az empirikus megfigyelés, amely szerint az EU bizonyos területeken (szociális politika, foglalkoztatás, kül- és védelmi politika) kevés haladást, míg más területeken (egységes piac, versenyjog, technikai szabványok, környezetvédelem) jelentős előrelépéseket ért el. Annak elfogadása, hogy a szabályozó állam elmélete hasznos leírást ad az EU-ról számos következtetést von maga után. Az első következtetés szerint egyáltalán nem várható el az EU-tól, hogy hagyományos nemzetállam legyen, másrészt jövőbeli fejlődése a kormányközi kapcsolatok → konföderáció → föderáció nyomvonalat kövesse. Ehelyett a szociális és újraelosztó politikára fókuszáló tagállamok és a szabályozó politikára koncentráló EU közötti feladatok politikai megosztása várható (Caporaso 1996).

A szabályozó modell szerint az EU intézményeire, ügynökségeire egyre több hatáskört delegálnak. Véleményem szerint ebben a főleg technokratikus döntéshozatalban pedig egyre nagyobb szerepe lehet az Európai Parlamentnek. Az EP biztosíthat legitimitást a szupranacionális döntéshozatalnak. Ez a megközelítés jól használható annak támogatására, hogy miért hatékony és szükséges a Parlament bevonása az együttdöntési eljárásokon keresztül. Amennyiben az EU, mint szabályozó állam fő funkcióját a szolgáltató, jóléti állami feladatok ellátásában határozzuk meg (márpedig a szabályozó funkciók EU-szintre delegálásának az volt az indítéka, hogy a jóléti, szolgáltató funkciókat hatékonyabban lássák el), akkor az Európai Parlament feladatát ebben a struktúrában abban jelölhetjük meg, hogy a megszülető döntések szélesebb szempontrendszerre épüljenek, az EP kapcsolja be elsősorban a közvetlen állampolgári érdekeket a szupranacionális döntéshozatalba. Mindez megerősíti azt a korábbi megállapítást, amelyet a többszintű kormányzás elméletével összefüggésben foglaltam meg az EP elhelyezését illetően.

Az elméleti keretek vizsgálatához hozzá kell tennünk, hogy az EU-ban a történelem-formáló („history-making”) döntések, az ún. alkotmányos kérdések (Cram 1997) továbbra is a nemzeti kormányok akaratának függvényei, a nemzeti kormányok közötti alku határozza meg lényegében kizárólagosan az integrációs folyamat irányát, a fő intézményi változásokat, miközben az EU folyamatos működésével összefüggő, ún. napi politikai („day-to-day politics) kérdésekben

már a nemzeti kormányok, az EU intézmények (elsősorban a Parlament és a Bizottság) és a különböző érdekcsoportok érdekeinek ötvözetéből alakulnak a döntések. A mai jóléti államokban a társadalom érdeklődésében viszont éppen az utóbbi ún. „low policy” kérdések kerültek előtérbe az alkotmányos jellegű „high policy” témakörökkel szemben. Mindez szintén hozzájárul ahhoz, hogy a klasszikus elméletekkel szemben az új kormányzásból kiinduló teóriák miért lehetnek sikeresebbek az EU ábrázolására, illetve az Európai Parlament elhelyezésére.

Összességében mindezek alapján úgy vélem, hogy a többszintű kormányzást hangsúlyozó felfogások, az ehhez kapcsolódó fúziós megközelítés, és a szabályozó modellre építő koncepciók alapján lehet legjobban meghatározni az EP elhelyezését. Azt gondolom, hogy az EP politikaalakító fellépésének – amit elsősorban az együttdöntési eljáráson keresztül tud érvényesíteni – a célja nem más, mint, hogy a speciális érdekviszonyokra, a rendkívül széleskörű érdekek összeegyeztetésére épülő közösségi döntéshozatalba közvetlen bekapcsolódási lehetőséget biztosítson (a politikai pártok által megjelenített) állampolgári érdekeknek. Mindehhez az EP-t nem kell úgy vizsgálni, mint egy föderáció parlamentje, és még csak arra sincs feltétlenül szükség, hogy az EP-vel kapcsolatos legitimációs problémákba belebonyolódjunk, amelyek elsősorban azt hiányolják, hogy nincs európai démosz, amelyet az EP képviselne. Az EU azért jött létre és azért mélyül az integráció, mert az hatékonyabb megoldásokat ígér, mint amit a tagállamok egyedül el tudnának érni. Ez a rendszer azonban egy sajátos logika alapján fejlődik, amely nem teljesen egyezik meg a hagyományos parlamenti demokrácia fejlődésével, intézményi logikájával. Az Európai Parlamentnek nem ugyanaz a szerepe, mint a nemzeti parlamenteknek. Nem az a feladata, hogy legfőbb hatalmi szervként legitimálja a rendszert és a legfontosabb döntéseket meghozza. Az a feladata, hogy az EU által végzett politikaalakító tevékenységbe – amely elsősorban a hatékonyság növelése érdekében közösségi szinten közös szabályozók kialakítását és működtetését jelenti (bár álláspontom szerint az EU távolról sem pusztán „szabályozó állam”¹⁴⁷) – bekapcsolja az

¹⁴⁷ Nyilvánvaló, hogy az EU nem csak szabályoz, hiszen nyugodtan kijelenthetjük, hogy az európai integráció megalakulásától fogva egy eszmeközösség, sőt egy biztonsági közösség is, amelyben a szolidaritás elve (és ezen keresztül azért valamennyi redisztributív fellépés is) fontos szerepet játszik.

állampolgári érdekeket, és így demokratikusabbá, átláthatóbbá tegye a rendszert. Az EU-ban nem feltétlenül egy klasszikus értelemben vett szupranacionális szintű parlamenti demokrácia épül ki, hanem egy többszintű kormányzás működik, amelynek szereplői egy-egy jól körülhatárolt érdekkört jelenítenek meg. Ennek egyik szereplője az Európai Parlament, amely az államokat képviselő Tanács mellett, és a Közösséget képviselő Bizottság mellett az állampolgárokat jeleníti meg. Az EP a szupranacionális szintű döntéshozatalba bekapcsolja az állampolgári érdekeket. Ebben a rendszerben az egyes szereplők súlya természetesen nem azonos, de egyik szereplő sem képes arra, hogy saját érdekeit a másokra erőltesse vagy egyedül határozza meg a teljes folyamatot. Miután a tagállamok bővülése és az EU hatásköreinek folyamatos bővítése egyre fontosabbá teszi a többségi döntéshozatalt és így a demokratikus elemek fejlesztését, valamint az átláthatóság, a nyilvánosság erősítését, mindez szükségessé tette, hogy az Európai Parlamentnek mind erősebb politikaalakító szerepet biztosítsanak. Az Európai Parlament politikaalakító súlyának erősítésére így nem azért van szükség, mert a nemzeti parlamentektől át kell vinni a hatásköröket az Európai Parlamenthez, hanem azért, mert a közösségi szintre került döntéshozatalba hatékonyabban tud beleszólni egy közösségi szinten működő parlamenti szerv, mint sok nemzeti szinten működő parlament. Az Európai Parlamentnek ugyanakkor nem helyettesítenie kell a nemzeti parlamenteket, nem kell átvennie és ellátnia az ő hagyományos feladataikat, hanem azt kell biztosítania, hogy mint az Unió állampolgárai által választott közvetlen szerv a szupranacionális döntéshozatalban közvetlen megjelenést adjon az állampolgári érdekeknek. A nemzeti parlamentek ugyanakkor megmaradnak minden tagállamban a legfőbb államhatalmi és a legfőbb legitimáló szerveknek¹⁴⁸. Az Európai Parlament pedig lényegében a Tanács melletti társjogalkotóként – elsősorban a „low policy” területeken – jelentős politikabefolyásoló súllyal szabályozó feladatkört lát el, de ettől nem válik a klasszikus politológiai értelemben az Európai Unió parlamentjévé, miután a legitimáló szerep megmarad a nemzeti parlamenteknél. Mindez véleményem szerint arra is magyarázatot ad, hogy az EP miért nem (még az együttdöntés általánossá tétele esetén sem) fogja

¹⁴⁸ Ugyanakkor a nemzeti parlamenteknek, amennyiben nem akarnak jelentősen háttérbe szorulni, követő magatartásra átállni, akkor ki kell fejleszteniük a kormányaik EU-ban elfoglalt pozícióját megfelelően kontrolláló, felügyelő működési mechanizmusokat.

elérni az 5.2. fejezetpontban felvázolt nortoni politikaalakító parlament szintjét. Az EP-nek az EU kormányzási rendszerében elfoglalt speciális szerepe, fejlődése ugyanis ezt nem teszi szükségessé. Az EU-ban a hatékonyság és a demokrácia együttes követelménye, valamint a speciális érdekviszonyok azt eredményezik, hogy az EP fejlődése abba az irányba halad, hogy egyre jobban egyenrangúvá válik a Tanáccsal, de amellett továbbra is társjogalkotó szerv marad, és nem válik önállóan döntő, a parlamentáris demokráciákban jellemző klasszikus parlamentté. Az együttdöntési eljárás további kiterjesztése éppen ezt a folyamatot segíti, még több területre kiterjesztve az EP politikaalakító befolyását, de mindennek továbbra sem az a célja, hogy az EP klasszikus politikaalakító parlamentté váljon, és átvegye a nemzeti parlamentek szerepét. A nemzeti parlamentek megőrzik legfőbb feladataikat. Mindez azt is jelenti, hogy az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek kiválóan kiegészíthetik egymás tevékenységét, és mint ahogy azt már korábban hangsúlyoztam, elképzelhető akár párhuzamos megerősödésük is.

Következtetések

1. Az együttdöntés jelentősége az EP intézményi fejlődésében

Az Európai Parlament intézményi fejlődése, kompetenciáinak bővítése az egyik fő motiváló ereje és egyben célja volt az európai integráció intézményi és döntéshozatali rendszere alakulásának. Az Európai Parlament fejlődése és az Európai Unió intézményi reformja az európai integráció elmúlt félévszázada alatt egymástól elválaszthatatlan folyamat volt. E folyamat eredményeként az Európai Parlament konzultatív szervből az Unió társjogalkotó szervévé vált, és e folyamatban a legjelentősebb lépés egyértelműen az együttdöntési eljárás bevezetése, majd kiterjesztése volt.

Az Európai Unió döntéshozatala a kezdetekben az előkészítő Bizottság és a döntéshozó Tanács együttműködésére korlátozódott. A Parlament – évtizedeken át tartó erőfeszítéseinek köszönhetően – azonban egyre több jogot harcolt ki magának a döntéshozatalban való közvetlen részvétel, illetve annak befolyásolása területén, ami – bár továbbra is a Tanács maradt a fő döntéshozó szerv – komoly változtatásokat eredményezett az eredeti felálláshoz képest. Az évtizedek során kialakult rendszerben a három legfontosabb közösségi intézmény, a közösségi érdekeket megtestesítő Bizottság, a tagállamokat reprezentáló, a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács és az állampolgárokat képviselő Parlament együttműködésének eredményeként születnek meg a közös döntések, valósul meg a közösségi jogalkotás. Az EP ma már a közösségi döntéshozatal jelentős részében a Tanáccsal közösen hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, így a Tanács melletti társdöntéshozó, társjogalkotó szervnek tekinthető. Az Európai Parlament erősödésével összefüggésben ugyanakkor azt továbbra is érdemes hangsúlyozni, hogy önálló döntési, jogalkotási kompetenciákkal a mai napig sem bír, döntéseit mindig a Tanáccsal közösen hozza.

Az Európai Parlament intézményi fejlődésének szakaszait vizsgálva világossá válik, hogy bár az EP évtizedeken át folyamatosan küzdött hatásköreinek bővítésért, igazából csak az elmúlt másfél évtizedben nőtt szerepe dinamikusán, és

e folyamatban az igazi áttörést egyértelműen a Maastrichti Szerződés hozta el az együttdöntési eljárás bevezetésével. A közvetlen választás bevezetése mellett az együttdöntési eljárás jelentette a legnagyobb változást az Európai Parlament működésében.

A Maastrichti Szerződés bevezette az együttdöntési eljárást, amellyel a Parlament tulajdonképpen megkapta azt a társjogalkotói szerepet, amelyre évtizedek óta törekedett. Ugyanakkor ennek jelentőségét jócskán korlátozta, hogy a Maastrichti Szerződés szerint a Parlamentet ez a jog csak a Szerződés bizonyos fejezeteiben illette meg, összesen 15 területen. Az együttdöntési eljárás bevezetése mégis forradalmi jelentőségű volt az EU intézményrendszerében, hiszen általa a Parlament valódi jogalkotó tényezővé vált. Az együttdöntéssel Maastricht a hagyományos Bizottság-Tanács kapcsolatot háromszögesítette, és számos területen a Parlamentet a közösségi politikák egyenrangú alakítójává tette.

A Maastrichti Szerződéshez hasonló jelentőségű változást hozott az EP számára az Amszterdami Szerződés is, amely széles körben kiterjesztette az Európai Parlament együttdöntési jogkörét. Az Amszterdami Szerződés 23. cikkét tartalmát tekintve is fontos területen vezette be az együttdöntési eljárást, és azt a konzultáció melletti meghatározó döntési mechanizmussá tette. Emellett a Szerződés egyszerűsítette, hatékonyabbá tette az együttdöntést, annak harmadik olvasatából kiiktatta a Tanácsot erősítő kitélt, és ezzel teljesen egyenrangú jogalkotó füllé tette az EP-t ebben az eljárásban. Amszterdam óta a közösségi jogalkotást a konzultációs és az együttdöntési eljárások alkalmazása jellemzi.

Míg a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés egyértelműen az EP megerősítéséről szólt, a Nizzai Szerződés elődeihez képest már megtorpanást hozott, csak csekély mértékben növelve tovább az EP befolyását. Nizza csupán néhány területen vezeti be az együttdöntési eljárást, és a Parlament kérése ellenére nem kötötte automatikusan össze az együttdöntést a tanácsi minősített többségi szavazással, amely döntés alighanem visszafordíthatatlan jelentőségű lett volna nemcsak a Parlament, de az egész Unió jövőbeli intézményi fejlődése szempontjából. Ez a döntés ugyanakkor megszülethet néhány évvel később az

Európai Konvent javaslata alapján a következő kormányközi konferencián, amely az EU új Alkotmányos Szerződéséről fog dönteni.

Jelenleg – és ez részben vagy egészben érvényesülhet a következő 2004-ben záruló kormányközi konferencián – az Európai Parlament és általában az integráció mélyítésének hívei azt a nézetet képviselik, hogy az együttdöntési eljárást kellene az EU általános (radikális álláspontok szerint az egyetlen) jogalkotási eljárásává tenni. Bár az értekezés lezárásának időpontjában (2002. december) még a Konvent is messze állt attól, hogy végleges megállapodásra jusson a döntéshozatali eljárások kérdésben, ugyanakkor a várható irányokat már meg lehet fogalmazni. A Konvent jogi és döntéshozatali egyszerűsítéssel, és ezen belül a döntéshozatali eljárásokkal foglalkozó munkacsoportja ugyanis 2002. december elején már elfogadta jelentését, amely szerint az együttdöntési eljárás alkalmazását általános szabállyá kellene tenni a jogalkotó aktusok elfogadásánál. Ezen elv alkalmazásától csak olyan területek esetében lehetne eltekinteni, ahol egyhangú döntéshozatal szükséges vagy amelyek igen érzékeny politikai tartalommal bírnak a tagállamok számára. Ezen kivételektől eltekintve ugyanakkor az együttdöntési eljárás lenne a „jogalkotási eljárás”. A munkacsoport javaslata azt jelentené, hogy az EP politikaalakító szerepe az új Alkotmányos Szerződés életbe lépését követően nagyon radikálisan megerősödne. Mindez még akkor is így van, ha várható, hogy azon területek száma, amelyeken a tagállamok valamilyen speciális érdeke miatt nem vezetnék be az eljárást, azaz a kivételek közé kerülnének, azért minden bizonnyal nem szorítkozna a Szerződés egy-két cikkére. Annak kimondása ugyanis, hogy ez az eljárás az általános, és minden más kivétel, már önmérsékletre kell, hogy intse a tagállamokat a kivételek meghatározásánál. Mindebből pedig következik, hogy – bár a Konvent és annak munkacsoportja egyértelműen nem a kormányközi konferencia – az jól megfigyelhető, hogy az EU tagjai számának immár eldöntött nagyarányú bővítése következtében a korábbiaknál most jóval nagyobb politikai akarat van kialakulóban az együttdöntés általánossá tétele (vagy minimum a minősített többséggel való összekapcsolása) mellett, mint Nizza előtt. Az értekezés tárgyát képező együttdöntési eljárás tehát várhatóan néhány éven belül az egyértelműen uralkodó döntéshozatali metódus lehet az Európai Unióban.

2. Az Európai Parlament politikaalakító súlya területekre bontva

Az Európai Parlament meglehetősen eltérő politikaalakító szereppel bír az egyes területeken. Ugyanakkor bizonyos szempontok mentén csoportosítható az EP befolyása politikai területek szerint. Az értekezés alapján három kategóriába sorolhatjuk a politikai területeket. Azokon a területeken, ahol az EP vétójoggal rendelkezik a döntések meghozatalát illetően, azaz, ahol döntően az együttdöntési és a hozzájárulási eljárás érvényesül, a Parlament befolyási szerepe erős. Azokon a területeken, ahol vegyesen használják az együttdöntési, a hozzájárulási és a gyengébb beleszólást biztosító eljárásokat (konzultációs, együttműködési, információs), az EP befolyása közepes. Azokon a területeken pedig, ahol döntően az utóbbi eljárásokat alkalmazzák, a Parlament befolyása gyenge.

Területek, ahol az Európai Parlament befolyása erős: uniós állampolgárság, munkavállalók szabad mozgása, letelepedés szabadsága, közlekedés, belső piaci jogharmonizáció, vámügyi együttműködés, oktatás, kultúra, közegészségügy, fogyasztóvédelem, transzeurópai hálózatok, környezetvédelem, fejlesztési együttműködés, statisztikák, adatvédelem.

Területek, ahol az Európai Parlament befolyása közepes: bővítés, szankciók, személyek szabad mozgásához kapcsolódó bel- és igazságügyi kérdések (vízum, menekültügy, bevándorlás, belső és külső határőrizet, polgári igazságszolgáltatási együttműködés), foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika, iparpolitika, gazdasági és szociális kohézió, kutatás-fejlesztés, nemzetközi egyezmények.

Területek, ahol az Európai Parlament befolyása gyenge: kül- és biztonságpolitika, rendőrségi és bűnügyi együttműködés, diszkriminációellenes intézkedések, mezőgazdaság, szolgáltatások szabad nyújtása, tőke szabad mozgása, verseny, adózás, gazdasági és monetáris politika, kereskedelempolitika, az EU továbbfejlesztése (308. cikk + megerősített együttműködés, bár utóbbi esetben Nizza után már inkább közepes erősségű lesz az EP szerepe).

Ezen kategorizálás alapján ugyanakkor megállapítható, hogy meglehetősen nehéz átfogó elveket találni vagy lefektetni arra vonatkozóan, hogy milyen típusú politikai területeken rendelkezik az EP erősebb vagy gyengébb politikaalakító befolyással. Látni, kell, hogy az utóbbi években a Szerződéseken végrehajtott

módosítások során az EP hatáskörei mindig a tagállamok között éppen meglévő legkisebb közös többszörös alapján bővültek, és így nem tudott érvényesülni egy egyértelmű logika, amely alapján világosan indokolható lenne, hogy mely területeken milyen befolyással bír a Parlament. Ezzel szemben egy igen vegyes rendszer jött létre, ahol az egyes politikákon belül is keveredik az EP befolyásának mértéke.

Bizonyos nagyvonalú megállapítások ugyanakkor mindezek ellenére tehetők. Ennek alapján összességében azt mondhatjuk el, hogy az Európai Parlament az utóbbi másfél évtizedben elsősorban azokon a tipikusan „low policy” területeken kapott erős beleszólást, amelyek közvetlenül érintik az állampolgárok jogait (pl. uniós állampolgárság, munkavállalók szabad mozgása stb.), illetve amelyeket a szakirodalom általában ún. társadalmi-gazdasági politikáknak nevez (pl. oktatás, kultúra, környezetvédelem, fogyasztóvédelem stb.). Ezekkel kapcsolatban meg kell ugyanakkor állapítani, hogy ezek általában olyan területek, ahol a közösségi kompetenciák kiegészítő feladatokat látnak el a tagállami kompetenciák mellett, tehát ahol az EU párhuzamosan cselekszik a tagállamokkal, és a döntéshozatal nem kizárólag az EU szintjén folyik, tehát ahol a hatáskörök meglehetősen vegyesek a közösségi és a nemzeti szint között. Ezzel szemben érdekesség, hogy az EP azon területeken bír kisebb beleszólással, amelyek, egyrészt vagy a leginkább közösségiesített területeknek számítanak, tehát ahol a döntéshozatal döntően vagy kizárólagosan közösségi szintén folyik (pl. mezőgazdaság, verseny, kereskedelem, monetáris politika), vagy másrészt éppen a legkevésbé közösségiesített területek, azaz ahol az együttműködés döntően kormányközi formában valósul meg (pl. második és harmadik pillér). Ezt a gondolatot továbbfolytatva látható, hogy az EP azon területeken rendelkezik befolyással, amelyek bizonyos mértékig jelentős hatással vannak az állampolgárok mindennapi életére, környezetére, de amelyek mégsem a történelemformáló nagy döntések (pl. kül- és biztonságpolitika) kategóriájába tartoznak. A tagállamok ezen döntéseket, valamint az integráció szempontjából politikailag kiemelt súlyú vagy érzékenységgű területeket (pl. mezőgazdaság) mindeddig nem voltak hajlandóak megosztani a szupranacionális jellegű Európai Parlamenttel. Azaz az EP ott nem kaphatott jelentős szerepet, ahol vagy nagyon szoros az integráció, és ezért az EP bevonása a tagállamok kezében még meglévő korlátozott kontroll

erejét csökkentve, a döntéshozatalt ezen területeken lényegében teljesen szupranacionalizálná, vagy a nemzeti szuverenitás szempontjából számítanak kulcsterületeknek, és ezért az azokba való bevonása a szupranacionális testületnek, szintén a tagállamok súlyának csökkenéséhez vezetne. Azokon a területeken tehát, amelyek valamely szempontból döntő befolyással vannak az integráció jellegére, továbbfejlődésére, mindeddig nehezen ment az EP hatásköreinek kiterjesztése. Azokon a területeken viszont – amelyek az Unió célkitűzéseinek (elsősorban az egységes piac) megvalósítása szempontjából fontosak, de nem érintik, nem változtatják meg az EU jellegét – az EP bevonása kiterjedt. Arra pedig mindenképpen rá kell mutatni, hogy e területeken rengeteg olyan döntés születik, amelyek az emberek mindennapi életét (pl. a belső piac működését, a fogyasztók védelmét, a környezet minőségét) szabályozzák. Ebből pedig egyértelműen kijelenthető, hogy – komoly korlátai ellenére – az Európai Parlament jelentős szerepet játszik a közösségi döntések meghozatalában, a közösségi jogszabályok megalkotásában.

Összességében tehát – bár azt lehet mondani, hogy mind a Tanács által kibocsátott jogszabályok, mind az EK rendelkezések tekintetében az EP-t a döntések mintegy kétharmadába vonják be – befolyását területenként célszerű vizsgálni. Ha általánosítani akarunk, akkor inkább azt kell hangsúlyozni, hogy az EP befolyása minimális néhány közösségi kulcsterületen (mezőgazdaság, halászat, külkereskedelem), ugyanakkor jelentős szinte minden, az EU lelkét (és fő célkitűzését) adó egységes piac működését és az állampolgárokat különösen érintő közösségi politikák – az egyszerűség kedvéért ún. társadalmi-gazdasági politikák (amelyek politológiai értelemben tipikus „low policy” témakörök) – alakításában.

3. Az együttdöntés alkalmazási területei

Az együttdöntési eljárást jelenleg 38 területen alkalmazzák. A Nizzai Szerződés pedig újabb 5 területen vezeti be (valamint a szociálpolitika területén bővíti a korábban ideutalt kérdéseket), illetve egyes első pilléres bel- és igazságügyi kérdésekben, valamint a szociálpolitika néhány további kérdésében lehetővé teszi, hogy a Tanács döntése értelmében későbbi időpontban további néhány terület kerüljön együttdöntés alá.

Az együttdöntési eljárást az eredeti elv szerint általában olyan területeken vezették be, amelyek közvetlenül érintik az állampolgárok érdekeit (pl. munkaerő szabad áramlása, oktatás, egészségügy, fogyasztóvédelem) és ezért különösen indokolt az állampolgárokat képviselő szerv, az Európai Parlament bevonása, illetve rajta keresztül az Unió demokratikus legitimitációjának erősítése. Az Amszterdami Szerződést követően azonban már inkább könnyebb arról az oldalról megközelíteni e kérdést, hogy hol nem alkalmazzák az együttdöntést. A tagállamok elsősorban olyan területeken nem voltak hajlandók az együttdöntés bevezetésére, ahol vagy a Tanácsban eleve hagyományosan nehéz a kompromisszumok megkötése (pl. mezőgazdaság), vagy a tagállamok különösen érzékenyek szuverenitásuk további korlátozására (pl. adóharmonizáció), így nem kívánnak még az Európai Parlamenttel is egyezkedni. Részben ezt a hozzáállást tükrözi az az elv, miszerint az együttdöntés a Tanácsban általában minősített többségi szavazással párosul (ez alól csupán 4 kivétel van, ahol egyhangúságra van szükség, a Nizzai Szerződés pedig ezek közül is felszámol egyet). Az együttdöntést továbbra sem alkalmazzák a mezőgazdaság, a halászat, a gazdasági és monetáris unió, a verseny, az adóharmonizáció vagy a külkereskedelem területén. Mindezek alapján (főként a Nizzai Szerződést megelőző kormányközi konferencia függvényében) kijelenthető, hogy nem feltétlenül van egyértelmű logika abban, hogy mely kérdések kerültek eddig együttdöntés alá, és melyek nem. Ez általában a kormányközi konferenciákon kialakult, a tagállamok közötti legkisebb közös többszörös elvére épülő kompromisszumok eredménye.

Összességében az együttdöntési eljárás alkalmazási területeit vizsgálva, hangsúlyozni kell, hogy nem a területek száma, hanem tartalma a döntő. Így például a Maastrichti Szerződés ugyan csak 15 területet utalt együttdöntés alá, de ezek között szerepelt a rendkívül jelentős, akkori 100a. cikk (jelenleg 95. cikk), amely az egységes piaci harmonizálásról szól, és amely az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig az együttdöntési eljárások jogalapjaként egyedül többször került alkalmazásra, mint a többi 14 terület.

Az együttdöntés az uralkodó eljárás a következő közösségi politikai területeken: belső piaci jogharmonizáció, uniós állampolgárság, környezetvédelem,

fogyasztóvédelem, oktatás, kultúra, kutatás, közegészségügy, transzeurópai hálózatok, fejlesztési együttműködés. Emellett jelentős szerepe van az együttdöntésnek a személyek szabad mozgása és a szociálpolitika területein folyó jogalkotásban is.

A felsorolt területeken ugyanakkor meglehetősen eltérő a közösségi jogalkotás intenzitása. Egyes területeken rendkívül gyakran születnek új jogszabályok, másoknál kevésbé intenzív jogalkotó munka zajlik. Az értekezésben vizsgált adatokból az a következtetés vonható le, hogy az együttdöntést leggyakrabban néhány meglehetősen jól azonosítható területen (környezetvédelem és fogyasztóvédelem, közlekedés, kutatás, általános belső piaci harmonizáció) használnak, amelyek közötti arányok folyamatosan alakulnak, de viszonylag stabilak. Rá kell mutatni ugyanakkor arra is, hogy az együttdöntés szerepe Amsterdam után nőtt számos területen, ezek közül kiemelkedik a közlekedési politika, valamint a szociális és foglalkoztatáspolitikai. Az Amszterdami Szerződés bevezetése óta a halászati, az alkotmányügyi és a petíciós bizottságok kivételével mindegyik parlamenti bizottság foglalkozott már együttdöntési esetekkel.

Ha a meghozott jogszabályok jellege felől közelítjük az alkalmazási területeket, akkor azt láthatjuk, hogy az együttdöntésben elfogadott döntések zöme szabályozó jellegű jogszabály, amelyek általában az egységes belső piac működésével függenek össze. Ezt igazolja, hogy az együttdöntésben megalkotott jogszabályok mintegy háromnegyede irányelv, alig néhány százaléka rendelet, és csak szűk egyötöde közösségi akcióprogramok finanszírozásáról szóló határozat. Annak ellenére tehát, hogy lényegében az alkalmazási területek között szerepel az összes olyan politikai terület, ahol az EU közösségi programokat indít (amelyek kiegészítik a tagállamok nemzeti tevékenységét), nem ezek, a célokat meghatározó és közösségi forrásokat allokáló programok teszik ki a legtöbb együttdöntési területet, hanem a valódi jogalkotási területek, amelyek szabályozó feladatot töltenek be.

4. Az együttdöntés alkalmazásának gyakorlata

Az együttdöntés jelentősége, hogy ötvözi a hozzájárulási, illetve az együttműködési és konzultációs eljárásban a Parlament által élvezett jogköröket. Míg ugyanis a hozzájárulás során a Parlament vétójoggal rendelkező megkerülhetetlen döntéshozó, eközben nem tehet módosításokat, az együttműködésnél és a konzultációnál viszont tehet ugyan módosításokat, de nincs vétója, addig az együttdöntésnél módosításokat is tehet és a végső döntést is csak vele egyetértésben lehet meghozni. Az együttdöntési eljárásban tehát a Parlament a Tanáccsal egyenrangú társdöntéshozó, a közösségi jogszabályok a két intézmény megegyezése esetén, kompromisszum eredményeként születnek meg. Maastricht után ugyan a Tanács még valamelyest „erősebb” volt az eljárásban, miután egyetértés hiányában annak végén ismét beterjeszthette saját álláspontját, amit a Parlament már csak abszolút többséggel utasíthatott el, az Amszterdami Szerződés azonban megszüntette ezt a lehetőséget, így a Parlamentet minden elemében egyenrangú partnerré tette.

Az EP-ben a jogalkotási (így az együttdöntési) munka nagy része, az előkészítés a parlamenti bizottságokban folyik, míg a plenáris ülés feladata a végső döntések meghozatala. Az együttdöntés első olvasatában az Európai Bizottság javaslatát az EP elnöke továbbítja a felelős bizottságnak, amely tagjai közül kijelöli a téma raportőrét. A raportőr által készített jelentést (amely tartalmazza a módosító javaslatokat és a határozattervezetet) fogadja el a bizottság, és ez kerül a plenáris ülés elé, ahol még lehetőség van módosítások benyújtására. Ami a Tanács munkáját illeti, a testület hierarchiájából fakadóan az első olvasatkor először az illetékes tanácsi munkacsoport, majd a COREPER vitatja meg a Parlament által elfogadott tervezetet és a COREPER kialakítja a Tanács állásponttervezetét, amelyet vita és módosítások nélkül („A” pontok) vagy vita és esetleges módosítások után („B” pontok) fogad el a Miniszterek Tanácsa. Amennyiben közös álláspontot ad ki a Tanács, tehát sor kerül második olvasatra, az lényegében az elsőhöz hasonló koreográfia alapján történik mindkét intézményben.

Az együttdöntés harmadik szakasza, az egyeztetés az egyeztetőbizottságban zajlik. Az egyeztetőbizottság tanácsi oldalát a tagállamok 1-1 képviselője, általában az állandó képviselők helyettesei (azaz a COREPER I tagjai) adják. Kivétel az elnökséget adó ország, amelyikből gyakran a Tanács elnöke, azaz az illetékes miniszter vesz részt az ülésen. Az Európai Parlament delegációja a politikai csoportok arányának megfelelően áll össze, mindig a ciklus elején fogadják el, hogy melyik frakció hány főt jelölhet a majdan megalakuló egyeztetőbizottságokba. A parlamenti delegációt mindig az adott egyeztetési folyamat előtt nevezik ki. A delegációnak ugyanakkor állandó tagja 3 parlamenti alelnök, akiket megválasztásukkor jelölnek ki erre a feladatra. A 3 alelnök állandó részvételének jelentősége, hogy folyamatosságot biztosítanak az egyes egyeztetőbizottságok munkájában. A delegációban mindig helyet kap az illetékes parlamenti bizottság elnöke, valamint a téma riportőre is. A parlamenti delegáció tagjainak többsége az adott témáért felelős parlamenti bizottság tagja. Az egyeztetőbizottság ülésein a Tanács soros elnöke és az egyik parlamenti alelnök egymást felváltva elnökölnek. Az üléseken a Bizottságot általában a felelős bizottsági tag képviseli, akinek az a feladata, hogy megtegye azokat a szükséges lépéseket, kezdeményezéseket, amelyek a Tanács és a Parlament álláspontjának összehangolását célozzák. A Bizottság álláspontjának azonban nincs semmiféle hatása a közös szöveg egyeztetőbizottságon belüli elfogadásának többségi szabályaira (a Tanács delegációjának minősített többsége, a Parlament delegációjának egyszerű többsége szükséges a közös szöveg elfogadásához). Az egyeztetésben Bizottság képviselőjének tevékenysége a közvetítő szerepére korlátozódik.

Az egyeztetési folyamat szempontjából kiemelkedő jelentőségűek az ún. „trialógus” találkozók, amelyek a Tanács, a Parlament és a Bizottság képviselőinek informális megbeszélései a kompromisszumok elősegítése érdekében. A szűk körű trialógusokon a Tanácsot általában az elnökséget adó ország állandó képviselőjének helyettese (a COREPER I elnöke), a parlament delegációját az elnöklő alelnök, az illetékes parlamenti bizottság elnöke és a téma riportőre, a Bizottságot az illetékes főigazgató (vagy munkatársa) képviseli. A háromoldalú informális megbeszélésekre általában már a Tanács második olvasata alatt, véleményének kiadása előtt sor kerül, annak érdekében, hogy már ekkor a

lehető legjobban közelítsék az álláspontokat, hiszen az egyeztetőbizottság összehívását követően legfeljebb nyolc hét áll rendelkezésre. Trialógusokat az egyeztetőbizottság üléseinek szüneteiben is tartanak, de van, amikor csak a Tanács elnöke konzultál a raportőrrel, és így próbálnak meg kompromisszumos szövegtervezet készíteni. A legfontosabb kompromisszumok általában a trialógusok során születnek, ahol a kevesebb résztvevő miatt könnyebb a megegyezés.

Az intézmények közötti egyeztetésben, és így végső soron a megegyezésben, azaz az elfogadásra kerülő jogszabály végleges változatában kiemelkedő szerepe van egyfelől természetesen a Tanács Elnökségének, másfelől, az EP részéről pedig a felelős alelnöknek, a bizottsági elnöknek, és talán leginkább a raportőrnek, aki személyesen felelős az adott ügyért. A raportőrök különösen a nehéz együttdöntési eljárásoknak lehetnek kulcsfigurái.

5. Az együttdöntési eljárás súlya a közösségi döntéshozatalban a statisztikák alapján

Az értekezés két szempontból vizsgálja az együttdöntés alatt futott eljárásokat. Először megnézi, hogy az egyes években hány együttdöntési dosszié került az Európai Parlament elé, és az esetszám változásokból von le következtetéseket, másrészt megvizsgálja, hogy az egyes eseteket az együttdöntés mely szakaszában fogadták el, és itt milyen változások történtek az Amszterdami Szerződés hatására.

Mielőtt a Maastrichti Szerződés bevezette volna az együttdöntési eljárást, a közösségi jogalkotást a konzultációs és az együttműködési eljárás uralta. Maastricht ezt a helyzetet alapvetően megváltoztatta. Noha a konzultációs eljárás 1993. után is meghatározó maradt, az együttdöntési eljárás mellett az együttműködés fokozatosan háttérbe szorult.

1993-as bevezetésétől kezdve az együttdöntés szerepe folyamatosan nőtt. 1994-ben a dossziéknak még csupán mintegy 20%-a tartozott együttdöntés alá, 1998-ra ez a szám azonban 29%-ra emelkedett. Az esetek számát tekintve majdnem 100,

míg az összes dossziéhoz viszonyítva majdnem 50%-os emelkedés (20-ról 29%-ra) kiemelkedő, és kiválóan igazolja az együttdöntés térnyerését. Az Amszterdami Szerződés életbe lépését követően az együttdöntés térnyerése természetesen folytatódott, hiszen az együttdöntés alá utalt területek száma jelentősen bővült. Már az Amszterdami Szerződés életbe lépésének évében, 1999-ben ugrásszerűen nőtt az együttdöntési esetek száma, és ez a 2000-et követő kis visszaesés után 2001-ben is folytatódott, és úgy tűnik, 2002-ben sem fordult meg a trend.

Bár Amszterdam után a konzultációs eljárás továbbra is meghatározó részt foglal el a döntéshozatalban, azonban továbbra sem lehet igazán tendenciát felfedezni a konzultációs dossziék számát illetően, inkább azt lehet mondani, hogy az egységes piac programjának lezárása óta nagyjából azonos a konzultációs dossziék száma. Ez lényegében ugyanígy van a hozzájárulás esetében is. (Az együttműködés Amszterdam után lényegében megszűnt.) Ugyanakkor az együttdöntés szerepének növekedése nagyon erőteljes. Míg az 1994-1998. közötti időszakban az összes dosszié 25%-a (403/1579) tartozott együttdöntés alá, addig az 1999-2001. közötti időszakban ez az arány 44%-ra emelkedett (430/968) (de 2000-ben például az együttdöntési dossziék száma meghaladta az 50%-os arányt is). Az már önmagában is fontos adat, hogy míg a Maastricht-Amszterdam időintervallumban öt év alatt mindössze 403 dossziét tárgyaltak az együttdöntési eljárás keretében, addig ezt a számot az Amszterdam utáni időszakban már három év alatt sikerült meghaladni.

Összességében megállapítható, hogy az együttdöntési eljárás az Amszterdami Szerződést követően a konzultációs eljárás melletti meghatározó, azzal lényegében azonos gyakorisággal alkalmazott jogalkotási eljárássá vált. A közösségi jogalkotás Amszterdam óta vagy a konzultációs, vagy az együttdöntési eljáráson keresztül valósul meg, és a két eljáráshoz lényegében egyforma gyakorisággal nyúlnak a közösségi döntéshozók.

Fontos következtetések vonhatók le az együttdöntési eljárás során lezárt jogalkotási eljárások mennyiségi elemzése alapján is. A Maastrichti Szerződés hatályba helyezésétől (1993. november 1.) az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig (1999. május 1.) 165 esetet fejeztek be az együttdöntési eljárás keretében.

Ezek közül 162 zárult eredménnyel. 99 esetben a második olvasatban sikerült elfogadni a közösségi jogszabályt, 63 esetben az egyeztetőbizottságban sikerült megállapodásra jutni, 3 esetben volt csak eredménytelen az együttdöntés. Összességében tehát az Amszterdami Szerződésig véget ért együttdöntési eljárások 40%-ában (66 esetben) volt szükség egyeztetőbizottság összehívására, és kevesebb mint 2% (3 eset) végződött eredménytelenül.

Ami az Amszterdami Szerződés utáni időszakot illeti, az értekezéshez a 2002. július 31-ig tartó hároméves időszakot elemzi. A jogalapok kiterjesztéséből Amszterdam után egyenesen következett az eljárás alkalmazási gyakoriságának növekedése. Míg Amszterdam előtt évi átlagban 30 együttdöntést zártak le, az Amszterdamot követő egy éven belül ez a szám mindjárt több mint 100%-kal emelkedett, 65 lezárt esetre, és a második évben is 66 együttdöntésre került sor. A növekedés még szembetűnőbb volt a 2001. augusztus 1. - 2002. július 31. között eltelt évben, ugyanis az együttdöntés keretében lezárt esetek száma 73-ra emelkedett. A három év alatt 204 együttdöntési eljárást fejeztek be – vagyis többet, mint az Amszterdam és Maastricht között eltelt öt és fél évben. Ezek közül 51 esetet (25%) már az első olvasatban lezártak, ami Amszterdam újításának volt köszönhető. 99 esetben (49%) a második olvasat volt eredményes. 54 esetben (26%) volt szükség egyeztetőbizottság összehívására, és egy kivételével mindegyik egyeztetési folyamat eredményesen végződött. Az amszterdami egyszerűsítéseknek köszönhetően 40%-ról 26%-ra csökkent az egyeztetőbizottság összehívásának szükségessége, ami időben is gyorsabbá tette az eljárás lezárását. Az pedig, hogy az eredménytelen esetek száma minimálisra (egyre) csökkent, igazolja a tanácsi harmadik olvasat megszüntetésének szükségességét, hiszen így a Tanács is teljes mértékben rá lett utalva az egyeztetőbizottsági megállapodásra.

Összességében, a maastrichti időszakkal összehasonlítva elmondható, hogy az első olvasatban történő elfogadás bevezetése nagyon fontos lépés volt, miután lehetővé tette, hogy azokban az esetekben, ahol közel áll a Tanács és a Parlament álláspontja, ott gyorsabb lezárásra van lehetőség, csökkentve ezzel mindkét intézmény munkaterhelését. Erre már csak azért is szükség volt, mert az Amszterdami Szerződés kiterjesztésének köszönhetően, mint láttuk duplájára nőtt az együttdöntési esetek száma, és ez nagyon nehezítette mindkét intézmény

időbeosztását. Ehhez kapcsolódóan kiemelten fontos, hogy csökkent az egyeztetőbizottság összehívása szükségességének aránya, ugyanakkor arra is rá kell mutatni, hogy a csökkenés után az egyeztetések száma stabilizálódott, és további jelentős csökkenő tendencia egyelőre nem érvényesült. Ehhez feltehetőleg az eljárás hatékonyságát növelő további intézkedésekre, elsősorban a két intézmény közötti kapcsolatok újragondolására van szükség. Az egyeztetések arányának csökkenése ugyanakkor egyértelműen bizonyítja, hogy a Tanács és a Parlament közötti megegyezési kényszer az utóbbi időszakban erősödött, és a nagyobb kompromisszumkészség irányába vitte el az együtdöntési folyamatot.

6. Az EP politikaalakító befolyása, érdekérvényesítő képessége az együtdöntésben a statisztikák alapján

Az EP jogalkotási, politikaalakító szerepének súlyát alighanem legjobban érdekérvényesítő képessége, azaz az általa beterjesztett módosítások elfogadási aránya mutatja. A módosítások elemzését illetően leginkább a Parlament egyeztetés során elért mutatóit érdemes vizsgálni, miután az első és második olvasatban való lezárás azt jelenti, hogy a Parlament alapvetően elégedett volt az elfogadott jogszabállyal, ahhoz újabb módosításokat már nem kívánt benyújtani, azaz a jogszabály számára megfelelő formában lépett hatályba.

Az Amszterdami Szerződés életbe lépéséig sikeresen lezárt 63 egyeztetési folyamat során, a Parlament második olvasatban beterjesztett összesen 913 módosító indítványából a Tanács elfogadta a Parlament módosító indítványainak 74%-át a Parlament számára többé-kevésbé akceptálható változatban, ráadásul ezek közül a Tanács a Parlament javaslatainak 27%-át olyan formában fogadta el, és tett teljes egészében a jogszabály részévé, amelyeket addig elutasított. Ennél is jelentősebb eredmények következnek azonban az Amszterdam utáni időszakból. Az Amszterdami Szerződés életbe lépése óta 2002. július 31-ig tartó időszak 54 egyeztetése során a Parlament a második olvasatban beterjesztett összesen 808 módosító indítványa közül az EP számára a legnagyobb eredmény az elutasított parlamenti módosító javaslatok drasztikus, 22%-ról 14%-ra való csökkenésében lelhető föl. A Parlament indítványainak tehát majdnem kilenctizede valamilyen formában a hatályba lépett közösségi jogszabály részévé vált. Ez egyértelműen az

Amszterdami Szerződés azon rendelkezésének köszönhető, amely megszüntette annak lehetőségét, hogy a Tanács harmadik olvasat végén a közös álláspontot ismételten beterjessze. Bár meg kell jegyezni, hogy a maastrichti időszakhoz képest valamelyest csökkent (27%-ról 20%-ra) a változatlan formában elfogadott parlamenti módosítások aránya, ez feltehetőleg szintén az eljárás amszterdami változtatásának köszönhető, azaz, hogy az EP egyenrangú félle vált és az egyeztetési folyamat immár egy olyan valódi tárgyalás, amely egyenlő felek közötti egyezkedés kompromisszumos megoldások kialakítására. Ezt mutatja a kompromisszumos változatok meghatározó aránya (66%) és jelentős emelkedése.

Az együttdöntésben a Parlament módosító indítványokon keresztül megvalósuló politikaalakító szerepével összefüggésben a szakirodalomban a kilencvenes évek közepén, az együttdöntés bevezetését követően – majd különösen az Amszterdami Szerződés elfogadásához kötődően – vita indult az együttdöntés együttműködéshez viszonyított hatékonyságáról. Az együttműködésben rejlő nagyobb lehetőséget hirdető – lényegében George Tsebelis és Geoffrey Garrett neve által fémjelzett – kutatócsapat azt az álláspontot képviseli, hogy az együttműködési eljárásban az EP – az általuk igen fontosnak tartott – témakijelölő (agenda setting) szerepet látja el. Az együttműködés nagyobb lehetőségeit hangsúlyozva Tsebelisék arra hívják fel a figyelmet, hogy az együttdöntésben a témakijelölés ismét a Tanács kezében van, a Parlament pedig a vétójogot kapja meg. Érvelésük szerint azonban a témakijelölés fontosabb, mint a vétó. A kutatók nagy többsége (azaz a „mainstream”) szerint ugyanakkor az együttdöntési eljárás bevezetése az együttműködéshez képest növelte az EP hatalmát. Szerintük az EP jogalkotói szerepe az együttdöntési eljárásban a legjelentősebb. A legtöbb kutató arra hivatkozik, hogy a parlamenti módosítások elutasításának aránya magasabb az együttműködési, mint az együttdöntési eljárásban.

Az együttdöntés mellett felsorakoztatott érvekkel egyetértve a szakirodalmi vitához az értekezés annyit tesz hozzá, hogy rámutat kiemelten fontos azt vizsgálni, hogy az EP képviselők melyik eljárásban érzik magukat igazi döntéshozónak, hol érzik azt, hogy döntő szavuk lehet. Az euróképviselek pedig az együttdöntési eljárást favorizálják, amit legegységesebben az intézményi ügyekben, elsősorban a kormányközi konferenciákra kiadott határozatok

mutatnak, amikor számos alkalommal az együttdöntés általánossá tételét kérte a Parlament. Az értekezés hangsúlyozza, hogy ez az „emberi tényező” kiemelten az együttdöntés mellett szól. Az az érzés, hogy az EP-képviselők úgy érzik valódi beleszólásuk van, hozzájárul a Parlament nagyobb aktivitásához, erősebb érdekérvényesítő képességéhez. Az együttműködésben ezzel szemben csak indirekt a Parlament szerepe, a képviselők a második olvasattól már nem tudnak igazán aktívak lenni, és rá vannak utalva a Bizottság támogatására és a Tanács döntésére. A politikusoknak – így az EP képviselőinek is – ugyanakkor ahhoz, hogy valódi döntéshozónak érezzék magukat, kell a vétőjog, ami nagyobb „karizmát” is ad a Parlamentnek.

Az együttdöntés versus együttműködés vitáról ma már megállapítható, hogy ez a kérdés egyértelműen eldőlt. Az együttdöntés az egyik meghatározó és a jövőben várhatóan uralkodó jogalkotási eljárássá válik, míg az együttműködés lényegében kiiktatásra került.

Mindent egybevetve az együttdöntési eljárásban az Európai Parlament módosító indítványainak elfogadási aránya az európai nemzeti parlamentekben a kormányok javaslataihoz benyújtott módosító indítványokhoz képest is rendkívül impresszív. Ilyen mutatókkal lényegében egyik nemzeti parlament sem rendelkezik. Az Európai Parlament érdekérvényesítő képessége ezen szempont szerint kiemelkedően jó, főleg a mai parlamenti demokráciák gyakorlatát alapul véve, ahol a nemzeti parlamentekben a parlamenti többség elsőszámú célkitűzése általában a kormány javaslatainak támogatása és nem azzal szembeni módosítások érvényesítése. Az EP tehát ebből a szempontból egyedülálló, a nemzeti parlamentekhez képest rendkívül független helyzetben van. Ki kell természetesen azonban hangsúlyozni azt is, hogy a módosító indítványok pusztán mennyiségi elemzése révén könnyedén félrevezető megállapításokra juthatunk, hiszen a számok elfedik az egyes javaslatok fontosságát. Nyilván a kisebb jelentőségű módosítások elfogadtatása a Tanáccsal sokkal könnyebb, ami javítja az EP statisztikáját. Ugyanakkor az EP számos valóban fontos javaslatát is érvényesíteni tudja. Az EP indítványai nagyon gyakran az egyes jogszabályok lényegi pontjában hoznak alapvető tartalmi változásokat. Mindezek alapján a konkrét esetek és a statisztika összevetésével már helytálló következtetésekre lehet jutni.

Ezért vizsgál meg az értekezés jónéhány meghatározó együttdöntési esetet, és azokban az EP által elért valódi eredményeket.

7. Az EP politikaalakító befolyása konkrét együttdöntési esetek tanulmányozása alapján

Az értekezésben elemzett esetek alapján – támaszkodva az értekezés korábbi részeire is, elsősorban azokra a megállapításokra, amelyek az EP módosító indítványainak érvényesítésével, valamint az együttdöntési esetek területeivel foglalkoztak – néhány igen konkrét az alábbiakban összefoglalt következtetést lehet levonni az EP befolyásának súlyára.

Az egységes piaccal összefüggő jogalkotásban az EP az együttdöntésen keresztül magasabb standardok bevezetését tudta elérni, leggyakrabban a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén. Az EP az együttdöntésen keresztül társdöntéshozóként bekapcsolódott az EU szabályozó tevékenységébe. Az EU által az egységes piac érdekében felállított szabályok, normák az élet szinte minden területét átszövik. Ebbe a folyamatba lépett be az EP az együttdöntéssel, és új szempontokat hozott be a szabályozási folyamatba. Az EP – mint az állampolgárok által közvetlenül választott testület – elsősorban arra koncentrált, hogy a választópolgárok érdekeit próbálja minél erőteljesebben bekapcsolni a közösségi döntéshozatalba. Ennek következtében elsősorban az állampolgárok életminőségét érintő kérdésekben sikerült magasabb normák, standardok bevezetését, és/vagy ezek életbeléptetése idejének előrehozatalát elérnie. Az együttdöntéssel mindenekelőtt a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben érte el számszerűen a legtöbb eredményt az EP. E területek közösségi jogalkotásában a Parlament kulcsszerepet játszik. Az egységes piaci szabályozás más területein (pl. közlekedés, személyek szabad mozgása) is ugyanakkor jelentős eredményeket ért el.

Az iménti következtetéshez kapcsolódik az a megállapítás, hogy az EP-nek a közösségi döntésekbe a korábbiaknál eredményesebben sikerült bekapcsolni az állampolgárokat jobban érdeklő témaköröket. Az EU meglehetősen technikai szabályozási tevékenységébe sikerült beemelni olyan elemeket, amelyek

jelentősebb társadalmi érdeklődésre tarthatnak számot (pl. genetikailag módosított élelmiszerek, klónozás, egészségügyi kérdések). Az EP ezirányú erőfeszítéseinek következtében az EU néha meglehetősen száraz szakmai döntéshozatali kérdéseit sikerült sok esetben átpolitizálni, és ezzel bizonyos mértékben közelebb vinni az állampolgárokhoz. A Parlament politikai alapon jobban reflektorfénybe tudott emelni számos kérdést, és ebben a folyamatban a Parlament által biztosított nyilvánosság miatt egyértelműen nőtt a közösségi viták nyitottsága, szélesedett a társadalmi érdeklődés. Utóbbi pedig kiemelten nagy szó abban az időszakban, amikor rengeteg vita folyik arról, hogyan lehetne az EU-t demokratikusabbá és a polgárokhoz közelebbivé változtatni, hogyan lehetne csökkenteni a „demokratikus deficitet”.

Az Európai Parlament az együttdöntési eljárásban sikeresen tudott fellépni a közösségi programok költségvetésének emelése, valamint a programok kiterjedtségének, közösségi jellegének növelése érdekében. Az EP határozott fellépésének következtében számos közösségi program költségvetését jóval a Tanács által megjelölt összeg felett sikerült beindítani. A Parlamentnek ugyan mindig kompromisszumot kellett kötnie a Tanáccsal, és ez a kompromisszum általában közelebb volt a Tanács álláspontjához, a költségvetési összegek emelése ugyanakkor mégis komoly eredmény, miután a kilencvenes évek közepe óta a tagállamok költségvetési hozzáállását folyamatosan a tételek befagyasztása, a kiadások lefaragása jellemezte, ráadásul a többéves pénzügyi keretek is határt szabnak a költségvetés emelésének. Az EP-t a közösségi programok költségvetésének növelését célzó fellépésében az a törekvés vezérelte, hogy a vonatkozó közösségi politika tevékenységét, hatókörét megerősítse, érzékelhetőbbé tegye. Emellett az EP egyik jól látható célkitűzése volt, hogy erősítse az EU programjainak közösségi jellegét. E területeken, ha nem is forradalmi, de érzékelhető, kézzelfogható eredményeket ért el a Parlament. Meg kell itt jegyezni ugyanakkor, hogy az érintett közösségi programok zöme olyan közösségi politikák (pl. oktatás, kultúra, egészségügy) amelyek általában az ún. „kiegészítő hatáskörök” kategóriájába esnek, azaz ahol az EU csak kiegészíti az alapvetően nemzeti politikákat. Ebből két dolog következik: egyrészt az EP lehetőségei korlátozottak a tekintetben, hogy nagyon komoly hatást gyakorolhasson a tagállamok e területeken folytatott tevékenységére, másrészt

viszont ennek fényében az EP eredményei még jelentősebbek, hiszen olyan területeken küzd a közösségi fellépés érzékelhetőbbé tétele mellett, amelyek klasszikus nemzeti politikák.

Az EP látványos eredményeket – ha nem is áttörést – tudott elérni a közösségi döntések végrehajtásának áttekinthetőbbé tétele érdekében is. Az EP követeléseinek következtében átláthatóbbá vált a Bizottság végrehajtó döntéshozatala, a komitológia. Az EP határozott fellépése nyomán a Tanácsnak 1999-ben módosítania is kellett a komitológiát szabályozó határozatát. Ennek értelmében – míg korábban kizárólag a tagállamok kormányainak tisztviselői zárt üléseken ellenőrizhették a Bizottság végrehajtó döntéseit – sikerült elérni, hogy a Parlament minden együttdöntéssel meghozott jogszabály keretében megvalósítandó végrehajtó intézkedés tervezetét megkapja, továbbá minden esetben informálják a bizottsági ülések napirendjéről, és összefoglalást kap az ülésekről. Az EP bizottsági ülésein keresztül így a komitológia folyamata egyfajta közvetett nyilvánosságot kapott, ugyanakkor maguk a komitológiai bizottságok ülései továbbra is elzárva maradtak a Parlament és a nyilvánosság előtt. Az együttdöntésben képviselt határozott álláspontjának köszönhetően az EP ugyanakkor elérte a számára elfogadhatatlan III.b. típusú szabályozó bizottság felállítása lehetőségének eltörlését is. Az együttdöntés és a komitológia viszonyát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az EP az együttdöntéssel akár intézményi kérdések formálásában is hatékonyan képes részt venni.

Az együttdöntési esetek vizsgálata alapján látható, hogy amennyiben az EP egy jogszabály-kezdemenyezéshez koncepcionális módosító-indítványt terjeszt be, annak érvényesítését csak komoly küzdelem után, jelentős kompromisszumokat követően tudja érvényesíteni. Az EP akkor tudja keresztülvinni álláspontját az ilyen esetekben, ha javaslatai olyan formában kerülnek beterjesztésre, hogy azokban még jelentős tárgyalási tartalékok vannak. Ugyanakkor az EP tárgyalási mozgástere nagyon lecsökken, amennyiben a Tanácsban egyhangú döntéshozatalra van szükség. Ez esetben nagyon nehéz az EP helyzete, hiszen ilyenkor nem annyira a Tanács egyenrangú tárgyalópartnerének, mint inkább a „16. tagállam” szerepének helyzetébe kerül, amelynek alkupozíciói gyengék,

hiszen nehéz lenne felrúgnia egy olyan megállapodást, ami a tagállamok közötti konszenzuson nyugszik.

Összességében az együttdöntési esetek értékelése alapján kijelenthető, hogy az EP jelentős szabályozó szerephez jutott a közösségi normák kialakításában, mindenekelőtt a kiemelkedően fontos egységes piaci harmonizációban. Legnagyobb befolyással a környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi szabályok alakítására van, de más területeken – pl. a közlekedéspolitikában – is tudta érvényesíteni javaslatait. Emellett az EP komoly beleszólást kapott az elsősorban közösségi kiegészítő kompetenciák (ezek közül kiemelten az oktatás, kultúra, egészségügy, kutatás) hatókörébe eső közösségi programok beindításába, alakításába, amelyek a nemzeti politikák tevékenységeit hivatottak kiegészíteni. Ahhoz azonban, hogy el tudjuk helyezni az EP befolyásának mértékét a közösségi ügyekben, mindehhez hozzá kell tenni, hogy az együttdöntés keretében elfogadott döntések nem tartoznak a „történelem-alakítás” kategóriájába. Nem olyan jellegű kérdésekről határoztak, amelyek megváltoztatják az Unió jellegét, az integráció sorsát. Az EP befolyása az ún. középkategóriás, klasszikus „low policy” kérdésekre terjed ki, amelyek azonban jelentős, szabályozó jellegű hatással bírnak a társadalom életére, mindennapjaira.

8. Az EP politikaalakító lehetőségei és befolyásának korlátai az együttdöntési eljárás alkalmazása során

Az együttdöntés bevezetésével jellegében változott meg a közösségi döntéshozatal. Az együttdöntési eljárás gyakorlati alkalmazásával fokozatosan egy új jogszabályalkotó kultúra jött létre. Ezt leginkább jellemzi, hogy a Tanács-Parlament viszonyban mindenekelőtt a Tanácsnak alapvetően át kellett értékelnie hozzáállását. A Tanács a kezdetekben abban bízott, hogy harmadik olvasatban bármikor ismét előveheti közös álláspontját, amit az EP nem fog elutasítani. Ráadásul a Tanács úgy vélte, hogy a Parlament – az alacsony képviselői részvétel, valamint a két nagy frakció megegyezésének igénye miatt – ehhez nem is tudja biztosítani a szükséges abszolút többséget. A Parlament azonban gyorsan a Tanács értésére adta, hogy teljes mértékben ki akarja használni az új eljárásban rejlő lehetőségeit. 1994 júliusában az akkor megalakuló új Parlament az ONP

esetben azt követően, hogy a Tanács harmadik olvasatban ismét beterjesztette közös álláspontját, azt elsöprő többséggel elutasította, és ezzel egyértelművé tette, hogy nem fogad el olyan esetet az együttdöntésben, amely nem a két fél teljes megegyezésén alapul. A Tanács ezt követően nem élt a sikertelen egyeztetés utáni harmadik olvasat lehetőségével, és maga is törekedett az egyeztetőbizottságban való megegyezésre. Az egyeztetőbizottság üléseit innentől fogva egyre inkább a kompromisszumkeresés jellemezte. Az Amszterdami Szerződés bevezetésével még jobban kidomborodott az együttdöntés ezen jellege, amit jelez, hogy arányaiban egyre kevesebbszer (az esetek egynegyedében) van szükség az egyeztetőbizottság összehívására és leggyakrabban (az esetek mintegy felében) a második olvasat vezet eredményre. Az egyezségek elérésének felgyorsulását több tényezővel is lehet magyarázni. Részben annak köszönhető, hogy az Amszterdami Szerződés lehetővé tette, hogy az eljárást már az első olvasatban le lehet zárni. Azóta az esetek egynegyedében fogadták már el ekkor a jogszabályt. Részben ez a Parlament hozzáállásának az eredménye is, amely már a második olvasatban is lezárja az eljárást, ha álláspontja és a Tanács véleménye közötti különbség nem olyan nagy, hogy megérné kezdeményezni az egyeztetőbizottság összehívását. Mindamellet, egyértelműen fontosabb a Tanács hozzáállásában beállt változás. A múltban a Tanács korlátozott figyelmet fordított a Parlament felé. Amszterdam óta azonban a Tanács minden részlege – Elnökség, COREPER, Főtitkárság – stratégiát fogadott el a Parlamenttel való kapcsolatok fejlesztéséről.

A kezdetekben az együttdöntési eljárások igen hosszúak voltak. Miután azonban kialakult a folyamatos egyeztetés gyakorlata a három intézmény között, és a tárgyalásokra már az eljárás kezdeti szakaszaiban sor került, jelentősen lerövidült, és hatékonyabb lett az eljárás. Az intézmények képviselői megismerték és kiismerték egymást, ami segíti a kompromisszumok megkötését. Az eljárás minden részlete, beleértve az egyeztetőbizottsági üléseket napi rutinná vált. Összességében ma már az együttdöntési eljárások kimenetelét a Tanács és a Parlament közötti együttműködési, megegyezési szándék jellemzi. A Parlament számára továbbá lehetőséget nyújt a megegyezésre, hogy a fő tárgyalópartnernek, a Tanács soros elnökének általában érdeke a megállapodás, mivel az elnökséget adó ország rövid féléve alatt a közvélemény felé igyekszik a lehető legtöbb eredményt felmutatni.

Az EP lehetőségeit vizsgálva a legfontosabb, hogy az első és második olvasatban a Tanáccsal folyó párbeszédet mindinkább a parlamenti bizottságokba terelje (a Tanács képviselői legyenek jelen az első két olvasatban a bizottsági vitákon), a lehető legtöbb nyilvánosságot adva a vitának (akár kikényszerítve, hogy a Tanács ülései legyenek nyilvánosak az együttdöntés első és második olvasata során végig). A harmadik olvasatnál már az EP-nek sem feltétlenül érdeke a nyilvánosság, hiszen az egyeztetési folyamat alapvetően tárgyalásos (és nem parlamenti) jellegű. Tárgyalófélként ugyanakkor az EP akkor lehetne a legerősebb, ha az egyeztetés előtt minél jobban meg tudná kötni saját kezét, ami lehetővé tenné, hogy merev tárgyalási pozíciót foglalhasson el. Ehhez megfelelő eszköz lehetne, ha akár parlamenti határozat formájában előre elfogadná tárgyalási pozícióját, ezzel erősítve a tárgyalási szakaszban saját helyzetét.

Az együttdöntési eljárásban a Parlament számára rejlő lehetőségekhez kapcsolódóan ugyanakkor rá kell mutatni arra a tényre, hogy a Parlament előtt alapvetően határt szab a Tanács és a Parlament kapcsolatában a Tanács javára továbbra is fennálló intézményi erőfölény. Azt ugyanis látni kell, hogyha egy kérdésben a Tanács egyes tagállamok valóban fontos érdekei miatt nem akar jogalkotást, vagy nem akar egy bizonyos javaslatot, akkor ott az EP számára nincs lehetőség. Az EP csak ott tudja érvényesíteni javaslatait, ahol a Tanács is döntést akar hozni, és ennek érdekében hajlandó engedményeket tenni, illetve hajlandó egyes tagállamok álláspontját figyelmen kívül hagyni. Ez akkor lehetséges, ha az említett érdekek nem túl jelentősek, nem nagyon „húsbavágóak”. Ebben az esetben ugyanis általában működik a tagállamok közötti szolidaritás, hogy egymás kiemelt érdekeinek kölcsönösségi alapon (a későbbi viszonyossági támogatásra építve) ne menjenek neki. Ennek az elvnek a fellazulására ugyanakkor a következő bővítési kör után – amikor a tagállamok létszáma szinte megduplázódik – lehet számítani. Azaz a tagállamok létszámának bővülése közvetett módon akár javíthatja a Parlament pozícióját, bár ezt kiolthatja, hogy 25-27 tagállamnál még nehezebb lehet a megegyezés, mint eddig, és így még nagyobb terhet jelenthet a tagállamoknak, hogy még a Parlamenttel is meg kell egyezni. Ugyanakkor a bővítés mégis várhatóan a Parlament jelentős megerősödését hozhatja el, már csak abból fakadóan, hogy a bővítés következtében a következő kormányközi

konferencia minden bizonnyal jelentősen kibővíti a minősített többséggel hozott döntések arányát, és ezzel párhuzamosan kiterjeszti az együttdöntési eljárást, sőt az eljárás – legalábbis a Konvent illetékes munkacsoportjának javaslatai alapján – akár az általános jogalkotási eljárássá is válhat.

A Tanáccsal kapcsolatban azt is meg kell említeni, hogy semmi sem kötelezi, hogy az első olvasatban döntést hozzon, illetve közös álláspontot fogadjon el, minek köszönhetően az olyan esetekben, ahol a Tanácson belül nincs megegyezés, a Parlament számára semmilyen lehetőség sincs. Néhány esetben további plusz korlátot jelent a Parlament érdekeinek érvényesítésében, hogy a Tanácsban egyhangú döntéshozatalra van szükség. Ilyen esetekben pedig rendkívül leszűkül a Parlament mozgástere, ahogy azt a gyakorlati példák is igazolják. Ilyenkor a Tanács nagyon merev álláspontot képvisel. Miután ugyanis nagy nehezen megtörténik a tagállamok közötti megállapodás, az általában törékeny közös álláspontot már nem hajlandó „kockáztatni” a Tanács a Parlament érdekében. A Parlament így érthetően küzd azért, hogy megszüntessék azokat a kivételeket, amelyekben az együttdöntés egyhangú tanácsi döntéshozatallal párosul, és tegyék alapszabállyá az együttdöntés - minősített többség elvet.

A felsorolt korlátok ellenére kijelenthető, hogy az együttdöntési eljárásban elfogadott jogszabályokon keresztül az Európai Parlament nagyon jelentős szabályozó szerepet játszik az Európai Unióban. Mégis mind a mai napig fennálló paradox helyzet, hogy az EP fellépéséből az uniós állampolgárok vajmi keveset érzékelnek. Kijelenthető, hogy az euróképviselek szinte a legtöbb mozgástérrel és ezen keresztül komoly befolyással rendelkező parlamenti képviselők Európában. Miután az Európai Unióban nincsen kormány, az Európai Parlamentben sincsen egy kormányt támogató parlamenti többség, ez pedig szélesebb mozgásteret biztosít az EP-nek. Ma már a nemzeti parlamentekben ugyanis a parlamenti többség legfőbb célja és feladata a kormány javaslatainak – gyakran feltétlen – támogatása. Ezzel szemben bár az euróképviselek nagyrészt ismeretlenek, és általában „láthatatlanok”, jelentős hatalmi befolyással rendelkeznek a közösségi jogalkotásban, kezdve a levegőminőségtől az értékpapírpiazi szabályozásig. Az együttdöntési eljárás következtében az euróképviselek jelentős törvényhozókká, a jogalkotás által érintett területek szakértőivé váltak. Ugyanakkor mind a mai

napig ismertségük és nemzeti politikai súlyuk alacsony maradt, ami gyakran frusztráltságot okoz számukra. Az EP által kiharcolt számos jelentősebb eredmény jórészt visszhangtalan marad. Az Európai Parlament a közösségi döntéshozatal jellegzetességének áldozata: a döntéshozatal nagy része közösségi (nemzetek feletti) intézmények kezében koncentrálódik, míg a politikai vita továbbra is helyi szinten zajlik. A hatalom és a legitimáció kérdése szétvált. Az euróképviseleknek jelentős hatalmuk van, hogy befolyásolják az emberek mindennapi életét, munkáját vagy közlekedését, de még nem rendelkeznek azzal a legitimációval, amely a szavazók bizalmából eredhet. Az EP számára az egyik legnagyobb kihívás és egyben lehetőség saját szerepének, jelentőségének bemutatása, az állampolgárok felé történő kommunikálása. Ennek egyik fő fóruma lehet a Parlament és a Tanács folyamatos közös megjelenése a döntések elfogadása kapcsán. Ehhez az egyik leghatásosabb eszköz lehetne, ha általánossá válna minden együttdöntési esetben, hogy a Parlament és a Tanács közös sajtótájékoztató keretében ismertetnék az elfogadott jogszabályokat, függetlenül attól, hogy azt melyik szakaszban zárták le. Így az uniós állampolgárok jobban értesülhetnének róla, hogy egy adott közösségi jogszabály elfogadásában részt vett az Európai Parlament is, és hogy a jogszabály mely elemei köszönhetők az EP fellépésének (amelyet egyébként általában éppen az állampolgári/fogyasztói érdekek határozott képviselője vezérel).

9. Az EP, mint parlament elhelyezése az együttdöntésben szerzett politikaalakító szerepének tükrében

Az értekezésben levezetett gondolatmenet szerint az EP – a parlamenteket meghatározni kívánó definíciók közös vonásai alapján – parlamentnek tekinthető. Az Európai Parlament egyrészt, mint a Szerződések által létrehozott és feladatokkal felruházott (azaz lényegében alkotmányos alapon álló) szerv, másrészt, mint az állampolgárok által periodikusan ismétlődő választásokon közvetlenül választott (azaz lakosságcsoportokhoz kötődő) testület, harmadrészt mint döntéshozói jogkörrel és vétőjoggal felruházott, közpolitikai döntésekhez hozzájárulását adó, többségi elven működő szerv, parlamentnek tekinthető.

Miután az EP valódi parlament, ezért befolyásának, politikaalakító szerepe súlyának elhelyezéséhez, használhatók a parlamentekkel kapcsolatos kategorizálások (amelyek közül az értekezés a Mezey (1979) módszerét továbbfejlesztő Norton (1990) kategorizálását használja). Ugyanakkor az EP vizsgálatakor mindvégig szem előtt kell tartani az EU egyedi „sui generis” jellegét.

Az Európai Parlament a nyolcvanas évek közepére közelítette meg a Norton kategorizálása szerinti politikabefolyásoló parlament szintjét. A Maastrichti Szerződés által bevezetett együttdöntési eljárás révén – a beterjesztett javaslatok módosításának és elutasításának jogával – vált azonban valódi politikabefolyásoló parlamentté. Maastricht és Amsterdam jelentős eredményei ellenére ugyanakkor a politikabefolyásoló parlament kategóriából az EP még az együttdöntési eljárás elterjedésével sem lép feljebb. Az EP egyre hatékonyabb, mint politikabefolyásoló parlament, ugyanakkor nem nevezhető politikaalakító parlamentnek, legfeljebb részben. Bár az együttdöntésben egyértelműen rendelkezik politikaalakító szereppel, megkerülhetetlen döntéshozó, jogalkotó, vétóval bír, a legnagyobb fejlődési korlátja ugyanakkor továbbra is jelentkezik (és aligha szűnik meg): döntéseit nem hozhatja meg önállóan, azaz Norton alapján nem teljesíti a politikaalakító parlamentekre vonatkozó második követelményt. Az EP mindig csak arról tárgyalhat, amit a Bizottság terjeszt elé (még ha azon alapvető módosításokat is eszközölhet), ráadásul csak a Tanáccsal közösen dönthet. Bár felkérheti a Bizottságot jogszabály beterjesztésére, de a szövegezés mindig a Bizottság kizárólagos kompetenciája. A Parlament pedig csak akkor tud jogalkotóként fellépni, ha ezt a Tanács is úgy akarja.

Annak ellenére tehát, hogy az együttdöntési eljárás amszterdami kiterjesztésének és egyszerűsítésének az EU intézményei között komoly redisztributív hatása volt (a Bizottság szerepe csökkent és a pre-Maastricht Bizottság-Tanács dialógus poszt-Amszterdam Tanács-Parlament párbeszéd irányába mozdult), az EP továbbra sem tekinthető klasszikus értelemben vett politikaalakító parlamentnek. Ráadásul az EP-t a továbbiakban sem lehet általánosan vizsgálni, csak politikák mentén, azaz míg bizonyos területen az EP politikabefolyásolóként nagyobb politikaalakító súllyal bír, mint egyes „valóban politikaalakító” parlamentek, más

politikáknál a politikabefolyásolás alapvető elemeivel sem rendelkezik. Jó példa erre, hogy az EP a módosító indítványok elfogadása alapján szinte egyedülálló rekordot mondhat magának a parlamentek között, ugyanakkor lehetőségei mégis korlátozottabbak az önálló fellépésre képes nemzeti parlamentekkel szemben. Az EP nemzeti parlamentekkel szembeni relatív eredményessége az EU sui generis jellegéből adódik, azaz abból, hogy az EU döntéshozatala nem egy klasszikus parlament-kormány logika alapján működik, és az EP nem a végrehajtó hatalom feltétlen támogatója. Az EP-vel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a kormányzati hatalom által dominált nemzeti parlamentekkel ellentétben, egyértelmű felszálló ágban van.

Az EP ugyanakkor nem a nemzeti parlamentek hátrányára fejlődik. Az EU-ban az Európai Parlament megerősödése nem egy nullaösszegű játék. A nemzeti parlamentek szerepe az EU-ban nem azáltal csökkent, hogy az Európai Parlament társjogalkotó hatásköröket kapott. A nemzeti parlamentek kormányaikkal szemben gyengültek meg, hiszen a közösségi jogalkotásban a fő jogalkotó a Tanács. A Tanácsban pedig a nemzeti kormányok ülnek. Az Európai Parlament térnyerése ezzel szemben a Tanáccsal szemben, illetve kisebb mértékben a Bizottsággal szemben jelentkezik. Az Európai Parlament hatáskörének erősödése nem von el hatásköröket a nemzeti parlamentektől, sőt még a Tanácsban ülő nemzeti kormányoktól sem, hiszen a Parlament társdöntéshozó jellegéből fakadóan csupán megjelenik a tagállami kormányok melletti egyenrangú döntéshozóként, olyan intézményként, amely vétójoggal rendelkezik, akivel egyeztetni kell, de aki önállóan nem dönthet. Az Európai Parlament együttdöntési eljárásban szerzett befolyásának növekedése, így lényegében a parlamenti típusú kontroll erősödését hozza be, és nem hatásköröket helyez át egy hatalmi ágtól egy másikhoz.

Megállapítható, hogy az Európai Parlament az együttdöntési eljárással erős politikabefolyásoló parlamentté vált, amely igazi politikaalakító parlamentté ugyanakkor csak akkor fejlődhetne, ha megszűnne társjogalkotó jellege, és önálló döntéshozóvá válna. Mindennek azonban jelenleg nincsen politikai realitása, e javaslat nincs is komolyan napirenden. Így arra számíthatunk, hogy az EP politikabefolyásoló súlya mind erősebb lesz, de az EP nem válik az Unió

politikaalakító parlamentjévé. Addig pedig, amíg nincsen komoly szándék arra, hogy az EP-t igazi politikaalakító parlamentté tegyék, nem is tekinthető a nemzeti parlamentek versenytársának. Az Európai Unió két parlamenti ága egymással párhuzamosan is fejlődhet, erősödhet, természetesen csak megfelelő politikai akarat megléte esetén, hiszen az erősödés a nemzeti kormányokkal szembeni erősödést jelenti.

Az értekezés rávilágít, hogy az EP szerepének értékeléséhez elsősorban azon elméletek használhatók, amelyek kevésbé szélsőséges formában próbálják meghatározni az EU szervezeti jellegét, és kevésbé próbálnak analógiákat keresni az államokkal, illetve a hagyományos nemzetközi szervezetekkel. A klasszikus elméletek problematikája éppen abból fakad, hogy azok vagy kifejezetten államközi viszonyok vizsgálatára szorítkoztak, vagy éppen fordítva, erőltették az európai integráció államokhoz történő hasonlítását. Ezen belül pedig alapvetően azt vizsgálták, hogy a nemzeti vagy a nemzetekfeletti szereplők válnak-e fontosabbá, befolyásosabbá. Bár valóban ez az egyik kulcskérdés, a klasszikus elméletek problémája abban rejlik, hogy nem vizsgálják a speciális érdekviszonyokat, és az EU-t nem egy egyedi politikai rendszerként kezelik. Így nem is tudnak kielégítő választ adni az intézmények elhelyezésére. Ma már nyilvánvaló, hogy az EU-ra nem lehet ráerőltetni sem a föderációs, sem az államközpontú elméletek tiszta formáját, és az EU-t vizsgáló nagy klasszikus iskolák gyakorlati alkalmazhatósága megkérdőjelezhető, éppen azért, mert nem tudták meghaladni a nemzeti versus nemzetekfeletti intézmények közötti verseny kérdését.

A korábbi nagy elméleti irányzatokkal szemben az Európai Unió leírására és az Európai Parlament intézményi elhelyezésére sokkal jobb keretet adnak ma már az EU-t, mint új kormányzást ('new governance') vizsgáló felfogások. Az Európai Unió tanulmányozásában a kilencvenes évek elejétől az a nézet vált népszerűvé, hogy az összehasonlító politika elméletét és a nemzetközi kapcsolatok elméletét ötvözni kell az EU új kormányzási rendszerének megértéséhez. Az EU új kormányzása egy sui generis rendszer, amely a többszintű, nem-hierarchikus és szabályozó intézményeken és az állami és nem-állami szereplők összeolvadásán keresztül valósul meg.

Az értekezés az elméletek vizsgálata alapján arra a következtetésre jut, hogy a többszintű kormányzást hangsúlyozó felfogások, az ehhez kapcsolódó fúziós megközelítés, és a szabályozó modellre építő koncepciók alapján lehet legjobban meghatározni az EP elhelyezését. Az EP politikaalakító fellépésének – amit elsősorban az együttdöntési eljáráson keresztül tud érvényesíteni – a célja nem más, mint, hogy a speciális érdekviszonyokra, a rendkívül széleskörű érdekek összeegyeztetésére épülő közösségi döntéshozatalba közvetlen bekapcsolódási lehetőséget biztosítson (a politikai pártok által megjelenített) állampolgári érdekeknek. Mindehhez az EP-t nem kell úgy vizsgálni, mint egy föderáció parlamentje, és még csak arra sincs feltétlenül szükség, hogy az EP-vel kapcsolatos legitimációs problémákba belebonyolódjunk, amelyek elsősorban azt hiányolják, hogy nincs európai démosz, amelyet az EP képviselne. Az EU azért jött létre és azért mélyül az integráció, mert az hatékonyabb megoldásokat ígér, mint amit a tagállamok egyedül el tudnának érni. Ez a rendszer azonban egy sajátos logika alapján fejlődik, amely nem teljesen egyezik meg a hagyományos parlamenti demokrácia fejlődésével, intézményi logikájával. Az Európai Parlamentnek nem ugyanaz a szerepe, mint a nemzeti parlamenteknek. Nem az a feladata, hogy legfőbb hatalmi szervként legitimálja a rendszert és a legfontosabb döntéseket meghozza. Az a feladata, hogy az EU által végzett politikaalakító tevékenységbe – amely elsősorban a hatékonyság növelése érdekében közösségi szinten közös szabályozók kialakítását és működtetését jelenti – bekapcsolja az állampolgári érdekeket, és így demokratikusabbá, átláthatóbbá tegye a rendszert. Az EU-ban nem feltétlenül egy klasszikus értelemben vett szupranacionális szintű parlamenti demokrácia épül ki, hanem egy többszintű kormányzás működik, amelynek szereplői egy-egy jól körülhatárolt érdekkört jelenítenek meg. Ennek egyik szereplője az Európai Parlament, amely az államokat képviselő Tanács mellett, és a Közösséget képviselő Bizottság mellett az állampolgárokat jeleníti meg. Az EP a szupranacionális szintű döntéshozatalba bekapcsolja az állampolgári érdekeket. Ebben a rendszerben az egyes szereplők súlya természetesen nem azonos, de egyik szereplő sem képes arra, hogy saját érdekeit a másikkra erőltesse vagy egyedül határozza meg a teljes folyamatot. Miután a tagállamok bővülése és az EU hatásköreinek folyamatos bővítése egyre fontosabbá teszi a többségi döntéshozatalt és így a demokratikus elemek

fejlesztését, valamint az átláthatóság, a nyilvánosság erősítését, mindez szükségessé tette, hogy az Európai Parlamentnek mind erősebb politikaalakító szerepet biztosítsanak. Az Európai Parlament politikaalakító súlyának erősítésére így nem azért van szükség, mert a nemzeti parlamentektől át kell vinni a hatásköröket az Európai Parlamenthez, hanem azért, mert a közösségi szintre került döntéshozatalba hatékonyabban tud beleszólni egy közösségi szinten működő parlamenti szerv, mint sok nemzeti szinten működő parlament. Az Európai Parlamentnek ugyanakkor nem helyettesítenie kell a nemzeti parlamenteket, nem kell átvennie és ellátnia az ő hagyományos feladataikat, hanem azt kell biztosítani, hogy mint az Unió állampolgárai által választott közvetlen szerv a szupranacionális döntéshozatalban közvetlen megjelenést adjon az állampolgári érdekeknek. A nemzeti parlamentek ugyanakkor megmaradnak minden tagállamban a legfőbb államhatalmi és a legfőbb legitimáló szervezeteknek. Az Európai Parlament pedig lényegében a Tanács melletti társjogalkotóként – elsősorban a „low policy” területeken – jelentős politikabefolyásoló súllyal szabályozó feladatkört lát el, de ettől nem válik a klasszikus politológiai értelemben az Európai Unió parlamentjévé, miután a legitimáló szerep megmarad a nemzeti parlamenteknél. Mindez véleményem szerint arra is magyarázatot ad, hogy az EP miért nem (még az együttdöntés általánossá tétele esetén sem) fogja elérni a Norton által meghatározott politikaalakító parlament szintjét. Az EP-nek az EU kormányzási rendszerében elfoglalt speciális szerepe, fejlődése ugyanis ezt nem teszi szükségessé. Az EU-ban a hatékonyság és a demokrácia együttes követelménye, valamint a speciális érdekviszonyok azt eredményezik, hogy az EP fejlődése abba az irányba halad, hogy egyre jobban egyenrangúvá válik a Tanáccsal, de amellet továbbra is társjogalkotó szerv marad, és nem válik önállóan döntő, a parlamentáris demokráciákban jellemző klasszikus parlamentté. Az együttdöntési eljárás további kiterjesztése éppen ezt a folyamatot segíti, még több területre kiterjesztve az EP politikaalakító befolyását, de mindennek továbbra sem az a célja, hogy az EP klasszikus politikaalakító parlamentté váljon, és átvegye a nemzeti parlamentek szerepét. A nemzeti parlamentek megőrzik legfőbb feladataikat. Mindez azt is jelenti, hogy az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek kiválóan kiegészíthetik egymás tevékenységét, és elképzelhető akár párhuzamos megerősödésük is.

FÜGGELÉK

Függelék I.: Néhány gyakorlati megjegyzés az együttdöntés működése és Magyarország leendő EU-tagsága szempontjából

Az értekezéshez kapcsolódóan úgy gondolom röviden érdemes összegezni azokat a feladatokat, amelyeket egy tagállamnak (illetve különböző érdekcsoportjainak) szem előtt kell tartani, amennyiben érdekeit hatékonyan akarja képviselni az együttdöntési eljárásban, amely egyre inkább a leggyakoribb közösségi jogalkotási forma lesz.

Mint az értekezésemből kiderül, az együttdöntés rendkívül összetett eljárás. Fő szereplőinek is évekig tartott, amíg megtanulták alkalmazni azt, azaz amíg kialakítottak egy zökkenőmentes folyamatot. Az értekezésemhez kapcsolódóan ezért e külön függelékben – amelyet hangsúlyozottan nem tekintek az értekezés szerves részének (mivel annak fő témája az EP politikaalakító szerepének vizsgálata) – néhány Magyarország számára használható gyakorlati tanácsot próbálok megfogalmazni. Mindezt azért teszem, mert egy Magyarországon szűk másfél évvel a csatlakozás előtt befejezett disszertációban ezt mindenképpen kötelességemnek érzem.

A kis- és közepes méretű országok államigazgatásának (de nem kormányzati szervezeteinek is) általában nagyon szervezeten kell ahhoz működniük, hogy hatékonyan tudják a nemzeti és egyéb fontos csoportérdekeket megjeleníteni a közösségi döntéshozatalban. Különösen így van ez az együttdöntési eljárásban, ahol a legtöbb intézmény vesz részt a döntésekben (számos alkalmazási területén nem csak a három fő szerv, a Tanács, a Parlament és a Bizottság, de a két tanácsadó testület, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága is), és ahol a döntések meghozatalánál általában elegendő az EP képviselőinek többsége és a tagállamok minősített többsége. Az alábbiakban összefoglalt javaslataim ezért arra irányulnak, hogy segítsék a magyar döntéshozókat és lobbystákat abban, hogy a lehető legkönnyebben és legeredményesebben tudjanak bekapcsolódni az együttdöntési folyamatba.

Az együttdöntésre nagyon fel kell készülni, miután a nemzeti és egyéb csoportérdekeket csatlakozásunk után már ebben a struktúrában kell megvalósítani számos olyan, ma még nemzeti hatáskörben lévő politikában, amelyek közvetlen állampolgári érdekeket érintenek és érzékelhetően jelennek meg a mindennapokban.

Megjegyzéseimet három csoport számára fogalmazom meg: a leendő magyar európai parlamenti képviselők és munkatársaik, a kormányzat, valamint a gazdasági, szociális és egyéb lobbycsoportok számára.

1. A magyar európai parlamenti képviselők és munkatársaik számára:

- Az együttdöntés bevezetése alapvetően megváltoztatta az euróképviselők munkáját. Az együttdöntésben a közösségi jogalkotás szabályozó jellegéből fakadóan általában meglehetősen szalmái, technikai jogszabályok futnak. Az együttdöntési eljárásban való érdemi részvétel ezért az adott kérdésben való szakmai elmélyülést követel meg. Hasznos lehet tehát a szakmai specializálódás, ami a hozzáértő képviselők számára komoly érvényesülési és személyes befolyásolási lehetőséget biztosíthat. Utóbbi bizonyos szempontból jóval nagyobb lehet, mint amennyit egy képviselő egy nemzeti parlamentben elérhet. Az EP-ben meglévő raportóri rendszer ugyanis az együttdöntési eljárásban nagyon tág teret biztosít a személyes koncepciók érvényesítéséhez. Mindezt pedig annak fényében kell hangsúlyozni, hogy a közösségi jogszabályok több százmillió ember mindennapjait tudják befolyásolni. A sikeres raportóri munka más területeken is jelentősen növelheti adott képviselő személyes befolyását, politikai súlyát.
- A raportörök „keze munkája” általában erőteljesen érzékelhető a végleges döntéseken, ugyanakkor a raportörök mellett az egyes bizottsági frakciókoordinátorok (a bizottsági „frakcióvezetők”) is kulcsszerepet játszhatnak egy-egy döntés befolyásolásában. Az érdekérvényesítésnél kiemelt súllyal esik latba a politikai csoportok közötti háttéregyeztetés, amelyben a bizottsági elnöknek, a raportörnek és a frakciókoordinátoroknak van döntő szerepük. Ők közösen, illetve a raportör egyedül szintetizálják a parlamenti álláspontokat.

- A tekintélyes (pl. raportőri, bizottsági elnöki, egyeztetőbizottsági tagi, frakciókoordinátori) parlamenti pozíciók elérése majdnem kizárólag a képviselők frakcióbeli megítélésének, befolyásának függvénye. Ezért a leendő magyar euróképviseleknek (illetve pártjaiknak) már a csatlakozás előtt célszerű minél mélyebben bekapcsolódni leendő politikai csoportjaik frakcióinak munkájába. Ehhez jelentős segítséget nyújthat az Európai Parlament által a csatlakozási szerződés aláírása és a tényleges csatlakozás közötti időszakra felajánlott megfigyelői státusz. A hagyományos diplomáciával ellentétben ugyanis az EP-ben hangsúlyozottan nem a nemzeti hovatartozás, hanem a frakción belüli személyes kapcsolatok a meghatározók a pozíciók megszerzésében, és így az álláspontok érvényesítésében. Az európai pártokon belüli jó személyes kapcsolatok nagyon jelentősen segíthetik az egyéni ambíciók és azokon keresztül bizonyos nemzeti érdekek érvényesülését. Mindez annak ellenére igaz, hogy az EP-ben gyakran előfordul, hogy egyes euróképviselek leválnak akár fontos ügyekben is a küldő nemzeti pártjuk álláspontjától.
- Az EP-képviselőknek fontos feladata az együttdöntési eljárásban megszülető döntések hazai kommunikációja. Az EP befolyását, döntéshozatali súlyát sokszor félreismeri, alulbecsüli a közvélemény (ami a az EP-választásokon való alacsony részvételi hajlandóságban is megmutatkozik). Az állampolgárok jelentős része nincs tisztában azzal, hogy milyen jogosítványai vannak az EP-nek, és azt sem tudják, hogy az egyes közösségi jogszabályokban mi volt az EP fellépésének eredménye, nem tudják, hogy mely döntésért ki a felelős. Sokszor a nemzeti kormányok sem segítik e tekintetben a hatékony tájékoztatást. Az EP-képviselőknek ugyanakkor fel kell vállalniuk, hogy megismertessék a választópolgárokkal az EP eredményeit. Ez különösen fontos Magyarországon, ahol az első EP-választásokon, és az azt követő első években még valószínűleg igen nyitottak és érdeklődőek lehetnek az állampolgárok az Európai Parlament tevékenysége iránt. Ebben az időszakban ki kellene alakítani azt a gyakorlatot, hogy a magyar euróképviselek rendszeres tájékoztatást adjanak az EP munkájáról, és saját EP-ben végzett tevékenységükről. (Így Magyarországon elkerülhető lenne az EP iránti közömbösség kialakulása, amely érthető azon régi tagországokban, akik még a hatalom nélküli EP-hez

szoktak, és nehezebb megtanulniuk, hogy az EP ma már igenis számít. Magyarország már egy olyan EU-hoz csatlakozik, ahol a döntések nagy része az EP bevonásával születik.)

- Fel kell arra is készülni, hogy egy idő után a magyar euróképviselők is várhatóan az „üléspon”-juktól fakadóan egyre jobban a „közösségi metódu” hívei lesznek. Ahhoz azonban, hogy kiemelten fontos ügyekben hatékonyan tudják segíteni a nemzeti érdekek érvényesülését is, ki kell alakítani a rendszeres kapcsolattartás és együttműködés fórumait a hazai döntéshozókkal, elsősorban a nemzeti parlamenti képviselőkkel (pl. az Országgyűlés integrációs bizottsága tartson havonta rendszeres konzultációkat a magyar euróképviselőkkel), másrészt a kormányzati szervekkel (brüsszeli Állandó Képvislettel, illetve a hazai integrációs koordinációt ellátó tárcával).

2. *A magyar kormány és tisztviselői számára:*

- Az együttdöntés a Tanácsban belül általában minősített többséggel párosul, így egyébként is fokozott odafigyelést követel meg a nemzeti pozíciók érvényesítése, ráadásul folyamatosan figyelemmel kell kísérni a Parlament álláspontját is. Az együttdöntési eljárás így pluszfeladatokat ró a Tanácsban (munkacsoportoktól a Miniszterek Tanácsáig) tárgyaló kormányképviselőkre. A folyamatos koalícióformálás miatt nehezebb az érdekvérvényesítés, több kompromisszumra van szükség. Amennyiben fontos nemzeti érdekek forog kockán, akkor a kiinduló pozíciókat mindig úgy kell megfogalmazni, hogy abban jelentős tárgyalási tartalékok legyenek, Minél gyorsabban el kell sajátítani a Tanácsban megszokott koalícióépítés technikáját, amit össze kell hangolni a parlamenti képviselők álláspontjának befolyásolásával. Ezt segítheti, hogy a csatlakozási szerződés aláírása után a Tanácsban is részt vehetnek a kormányképviselők megfigyelőként.
- Oda kell figyelni arra, hogy egy adott kérdésben már az első olvasat elején egyértelmű, világos és határozottan megfogalmazott kormányzati pozíció legyen. Ez nemcsak azért fontos mert az együttdöntés már lezárulhat az első olvasatban, de azért is, mert a második olvasat, illetve az egyeztetés már a pozíciók összeegyeztetéséről, a kompromisszumok kialakításáról, és nem új

problémák felvetéséről szól. Ahhoz, hogy az első olvasat elejére határozott nemzeti álláspont legyen, ki kell alakítani azt a nemzeti rendszert, hogy a Bizottság kezdeményezéseit a lehető leggyorsabban meg lehessen vitatni (a nemzeti parlament, illetve az érintett érdekcsoportok bevonásával).

- Fontos, hogy a majdani brüsszeli Magyar Állandó Képviselet (a jelenlegi EU Misszió) az együttdöntés menedzseléséhez elegendő számú munkatárssal rendelkezzen és megfelelő támogatást, felkészítést kapjon a hazai kormányzati szervektől, illetve a hatékony legyen a koordináció az Állandó Képviselet és a tanácsi munkacsoportokban résztvevő otthoni tisztviselők között. Az egyeztetőbizottság ülésein általában az állandó képviselő helyettese (a COREPER I tagja) vesz részt, akinek fel kell készülni minden egyes ülésre az adott dossziéból, ami szakmai elmélyülést igényel, hiszen az EP által beterjesztett módosítások sokszor rendkívül technikai jellegűek. Az együttdöntés elterjedéséből fakadó, az egyeztetőbizottsági ülések egyre gyakoribbá válása leterhelte teszi az állandó képviselők helyetteseit, amire fel kell készülni.
- Érdemes megfontolnia a kormánynak, illetve az Állandó Képviseletnek, hogy időnként (rendszeresen vagy ad hoc alapon) informálisan egyeztessen a magyar euróképviselekkel. Ez nem általános gyakorlat, de néhány tagállam él ezzel a lehetőséggel legalábbis az erőteljes nemzeti érdekekkel bíró együttdöntési esetek során. Akár ki lehetne alakítani egy olyan gyakorlatot is, hogy a kormány, vagy az Állandó Képviselet rendszeresen (de legalább a fontosabb ügyekben) megküldje vagy összegezze a magyar EP-képviselőknek az adott ügyben kialakított kormányzati álláspontot.
- Az Állandó Képviseletnek arra is figyelmet kell fordítania, hogy a magyar pozíciót nemcsak a magyar európai parlamenti képviselőkön keresztül csatornázza be az EP döntési szempontjai közé. A magyar euróképviselek segítségével ki kell alakítani a közvetlen kapcsolatot az egyes bizottsági frakciókoordinátorokkal és a bizottsági raportőrrel és elnökkel, már csak azért is, mert biztos, hogy nem lesz minden bizottságban minden nagyobb frakcióból magyar tag (eleve számos frakciónak nem is lesz egyáltalán magyar tagja). A magyar EP-képviselőkön keresztül meg kell találni a kontaktot az adott ügyben befolyásos képviselőkhöz.

3. *Érdekvédelmi szervezetek, lobbycsoportok számára:*

- Az együttdöntés evidens következménye, hogy itt nemcsak a nemzeti kormányok és a Bizottság tisztviselői irányában kell lobbyzni, de el kell érni a Parlamentet is, ami sokkal nehezebb a testület nagy létszáma és változatos politikai összetétele miatt. A lobbycsoportoknak így a legbefolyásosabb személyek meggyőzésére kell törekedniük. Ehhez egyrészt közvetlen kapcsolatot kell kialakítaniuk a magyar euróképviselekkel, és az ő kapcsolataikat felhasználva a nagyobb politikai csoportok adott témában hangadó személyiségeivel, másrészt szoros kapcsolatokat kell kiépíteniük európai partnerszervezetekkel, akiken keresztül gyorsabban elérhetik a kulcsdöntéshozókat (a Parlament oldalán elsősorban a raportőrt, valamint az egyeztetőbizottsági elnököt, a felelős bizottsági elnököt és a frakciókoordinátorokat).
- Az együttdöntésben az informális egyeztetések egyre nagyobb súlya miatt, rendkívül fontosak a jó személyes kapcsolatok. Ezek kialakításában – ahogy már említettem – lehet különösen hatékony az európai partnerszervezetekre való támaszkodás.
- Az érdekvédelmi szervezeteknek az együttdöntésnél is – mint minden egyéb döntéshozatali eljárásnál – elsősorban arra kell figyelniük, hogy még a folyamat elején markánsan és hallhatóan jelenítsék meg álláspontjukat, mert ekkor még nyitottabbak mind a Bizottság, mind a társjogalkotó szervek. Amikor azonban megkezdődik a Tanács és a Parlament között az álláspontok ütköztetése, már szinte lehetetlen új témákat bedobni. Ezért a fontos kérdéseket az eljárás elején napirendre kell vetetni (a lobbystáknak mindenekelőtt erre kell koncentrálni), és aztán ott kell tartani, majd a második olvasattól kezdve elsősorban arra kell törekedni, hogy a már napirenden lévő ügyben határozott álláspontot foglaljon el az azt támogató intézmény. Azaz amennyiben a Parlament felvállalja egy ügy képviselését egy módosító indítványon keresztül, akkor annak Parlament általi napirenden tartását és határozott érvényesítését, illetve a többi intézménynél annak népszerűsítését kell elősegíteni.

Függelék II.: A jogalkotási eljárások alkalmazási területei

Az együttdöntési eljárás hatálya alá tartozó területek:

- A nemzetiségi alapon történő diszkrimináció tiltása (EKSZ 12. cikk)
- Állampolgárok szabad mozgása (állampolgárok joga a szabad mozgásra és tartózkodásra kivéve az útlevélre, személyi igazolványra, szociális védelemre és társadalombiztosításra vonatkozó intézkedések) (EKSZ 18(2). cikk)
- Munkaerő szabad mozgása (EKSZ 40. cikk)
- Munkaerő szabad mozgása (migráns dolgozók társadalombiztosítása) (EKSZ 42. cikk)
- Letelepedés szabadsága (EKSZ 44. cikk)
- Külföldi állampolgárok eltérő kezelése (EKSZ 46. cikk)
- Letelepedés szabadsága (külföldi állampolgárok eltérő kezelése) (EKSZ 46(2). cikk)
- Az önálló tevékenységet folytatók tevékenységének megkezdése és folytatása, képzés és foglalkoztatáshoz jutás (EKSZ 47. cikk)
- Diplomák kölcsönös elismerése (EKSZ 47(1).cikk)
- Önálló tevékenységet folytatókra vonatkozó rendelkezések (EKSZ 47(2). cikk)
- Szolgáltatások (EKSZ 55. cikk)
- Közlekedés (nemzetközi közlekedés, nem rezidens fuvarozók működésének feltételei, közlekedésbiztonság javítása) (EKSZ 71(1). cikk)
- Tengeri és légi közlekedés (EKSZ 80. cikk)
- Belső piac harmonizálása (EKSZ 95. cikk (korábbi 100a. cikk))
- Belső piac (a nem harmonizált területek rendelkezései) (EKSZ 95. cikk (korábbi 100b. cikk))
- Foglalkoztatás (EKSZ 129. cikk)
- Vámügyi együttműködés (EKSZ 135. cikk)
- Foglalkoztatottak egészsége és biztonsága, munkakörülmények, foglalkoztatottak tájékoztatása és velük való konzultáció, nők és férfiak közötti egyenlőség, a munkaerőpiacról kiszorultak integrálása (EKSZ 137. cikk)

- Szociális politika (egyenlő esélyek és fizetések) (EKSZ 141. cikk)
- Szociális Alap (végrehajtási rendelkezések) (EKSZ 148. cikk)
- Oktatás (ösztönző rendelkezések) (EKSZ 149(4). cikk)
- Szakképzés (EKSZ 150(4). cikk)
- Kultúra (ösztönző rendelkezések) (EKSZ 151(5). cikk)
- Közegészséget javító rendelkezések (EKSZ 152(4). cikk)
- Fogyasztóvédelem (EKSZ 153. cikk)
- Transzeurópai hálózatok (EKSZ 156. cikk)
- Transzeurópai hálózatok (finanszírozás) (EKSZ 156. cikk)
- Európai Regionális Fejlesztési Alap (végrehajtási intézkedések) (EKSZ 162. cikk)
- Kutatási keretprogramok (EKSZ 166. cikk)
- Kutatás (programok elfogadása) (EKSZ 172. cikk)
- Környezetvédelem (intézkedések meghatározása) (EKSZ 175(1). cikk)
- Környezetvédelmi programok (EKSZ 175(3). cikk)
- Fejlesztési együttműködés (EKSZ 179. cikk)
- Átláthatóság (általános elvek és a dokumentumokhoz való hozzáférés korlátai) (EKSZ 255. cikk)
- Csalások elleni intézkedések (EKSZ 280. cikk)
- Statisztika (EKSZ 285. cikk)
- Adatvédelem (független felügyelő szerv felállítása) (EKSZ 286. cikk)

A Nizzai Szerződés által együttdöntés alá kerülő területek:

a) A szerződés hatályba lépésekor:

- Diszkriminációellenes intézkedések (EKSZ 13(2). cikk)
- Igazságügyi együttműködés polgárjogi ügyekben (kivéve a családjogot) (EKSZ 65. cikk)
- Szociális kirekesztettség elleni harc és társadalombiztosítási rendszerek modernizációja (de nem harmonizálása) (EKSZ 137. cikk bővítése e két új területtel)
- Különleges támogatási rendelkezések az ipar területén (EKSZ 157(3). cikk)
- Strukturális alapokon kívüli, a gazdasági és szociális kohézióra irányuló meghatározott tevékenységek (EKSZ 159(3). cikk)

- Európai szintű politikai pártok státuszára és pénzügyi támogatására vonatkozó szabályozás (EKSZ 191. cikk)

b) Későbbi időpontban:

- Harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárai szabad mozgása feltételeinek szabályozása (EKSZ 62(3). cikk) (2004. május 1-től)
- Illegális bevándorlással kapcsolatos szabályozás (EKSZ 63(3)b. cikk) (2004. május 1-től)
- Személyek ellenőrzésének eljárása a külső határokon (EKSZ 62(2)a. cikk) (Tanács megegyezése, egyhangú döntése esetén)
- Menedékjogra vonatkozó rendelkezések (EKSZ 63(1). cikk) (közösségi keretegyezmény elfogadását követően)
- Menekültekre (ideiglenes védelem alatt álló személyekre) vonatkozó rendelkezések (EKSZ 63(2)a. cikk) (közösségi keretegyezmény elfogadását követően)
- A szociálpolitika 137. cikkben foglalt konzultáció alá tartozó négy területe közül három (a társadalombiztosítás kivételével): munkavállalók védelme munkaszerződésük lejártá esetén, munkavállalók kollektív védelme és képviselője, harmadik országok állampolgárainak alkalmazási feltételei (EKSZ 137(2). cikk) (Tanács megegyezése, egyhangú döntése esetén)

Konzultációs eljárás hatálya alá tartozó területek:

- A megerősített együttműködés létrehozására való felhatalmazás (EKSZ 11(2). cikk)
- Közös mezőgazdasági politika (EKSZ 37(3). cikk)
- A szolgáltatások liberalizációja (EKSZ 52(1). cikk)
- Vízumköteles országok listája, nem vízumköteles országok listája, egységes vízumformátum létrehozása (EKSZ 67(3). cikk)
- Versenyjogi szabályozás elfogadása (EKSZ 83. cikk)
- Állami támogatásra vonatkozó jogszabályok elfogadása (EKSZ 89. cikk)
- A túlzott költségvetési hiányt szabályozó jegyzőkönyv végrehajtására vonatkozó intézkedések (EKSZ 104(14). cikk)

- A Központi Bankok Európai Rendszere (ESCB) és az Európai Központi Bank (ECB) alapszabályának egyes rendelkezéseire vonatkozó módosítások (EKSZ 107(6). cikk)
- Azok a keretek és feltételek, amelyeken belül az ECB bírságot szabhat ki (EKSZ 110(3). cikk)
- Döntés a Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) harmadik szakaszba lépéséről (EKSZ 121(3)-(4). cikk, kiegészítve az Európai Monetáris Intézet (EMI) jelentését)
- Az közös valuta bevezetéséről szóló döntés (EKSZ 122(2). cikk)
- Irányvonalak meghatározása a foglalkoztatáspolitikai terén, az Európai Tanács következtetései alapján (EKSZ 128(2). cikk)
- Egyedi kutatási programok (EKSZ 166(4). cikk)
- Kutatás, közös vállalkozások kialakítása (EKSZ 172(1). cikk)
- Harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködés (EKSZ 181a. cikk)
- Az Európai Közösségek (EK) tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az EK egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek megállapítása (EKSZ 283. cikk)
- Az EU legtávolabbi, tengerentúli területeinek érdekeit szolgáló intézkedések elfogadása (EKSZ 299(2). cikk)
- Nemzetközi szerződések aláírása, ideiglenes alkalmazása, illetve felfüggesztése (EKSZ 300(2). cikk)
- Az ESCB alapszabályára vonatkozó rendelkezések elfogadása (az ESCB és az ECB alapszabályáról szóló jegyzőkönyv 42. cikke)
- A nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni megfelelő eszközök elfogadása (EKSZ 13. cikk)
- Választójoggal való rendelkezés és választhatóság (EKSZ 19(1). cikk)
- Az uniós állampolgársághoz kötődő jogok kibővítése (EKSZ 22. cikk)
- A szabadság, biztonság és igazság térségének létrehozásához szükséges intézkedések (ötéves átmeneti időszakon keresztül) (EKSZ 67(1). cikk)

- A közlekedési szabályrendszer elveire vonatkozó azon rendelkezések, amelyek alkalmazása az életszínvonalat és a foglalkoztatást feltehetően súlyosan befolyásolja (EKSZ 71(2). cikk)
- Közvetett adók harmonizálása (EKSZ 93. cikk)
- Jogharmonizáció (EKSZ 94. cikk)
- Az ECU és a Közösségen kívüli valuták közötti árfolyamrendszer (EKSZ 111(1). cikk)
- A Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) külső képviseletével kapcsolatos döntések (EKSZ 111(4). cikk)
- A kereskedelempolitikai szabályozás kiterjesztése a szolgáltatásokkal és a szellemi tulajdonnal kapcsolatos megállapodásokra (EKSZ 133(5). cikk)
- A következő területekre vonatkozó intézkedések: a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme; a munkavállalók munkaviszonyának megszűnése esetére vonatkozó védelem; a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselése és kollektív védelme; a Közösség területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei; illetve a foglalkoztatás és munkahelyteremtés elősegítését célzó pénzügyi hozzájárulások (EKSZ 137(3). cikk)
- Ipar (EKSZ 157(3). cikk)
- A gazdasági és társadalmi kohézió megteremtését szolgáló intézkedések (EKSZ 159. cikk)
- Pénzügyi természetű rendelkezések; területrendezésre, földhasználatra vonatkozó intézkedések; energiaellátást és biodiverzifikációt érintő intézkedések (EKSZ 175(2). cikk)
- Az Elsőfokú Bíróság elé vihető keresetek és eljárások meghatározása, az Elsőfokú Bíróság összetételének meghatározása, valamint az Európai Bíróság alapokmányának kiigazítása és kiegészítése (EKSZ 225(2). cikk)
- Az Európai Bíróság alapokmányának módosítása (EKSZ 245. cikk)
- A Számvevőszék tagjainak kinevezése (EKSZ 247(3). cikk)
- A Közösség saját forrásaira vonatkozó döntések (EKSZ 269. cikk)
- Pénzügyi jogszabályok elfogadása (EKSZ 279. cikk)
- A Tanács által megkötött megállapodások aláírása, ideiglenes alkalmazása vagy alkalmazásának felfüggesztése társulási megállapodások esetében, illetve

olyan területeken, amelyeknél a belső szabályok elfogadásához egyhangú döntés szükséges (EKSZ 300(2). cikk)

- A Közösség célkitűzéseinek eléréséhez szükséges intézkedések elfogadása, amelyekre nincs külön jogalap a Szerződésben (EKSZ 308. cikk)

A Nizzai Szerződés által konzultáció alá utalt terület:

- A vízümpolitika, menekültügy, bevándorlás és személyek szabad mozgása terén a 66. cikkben meghatározott közigazgatási intézmények és a Bizottság között kialakítandó kapcsolatokat illető rendelkezések (EKSZ 67. cikk) (2004. május 1-től)
- A megerősített együttműködés adminisztrációs költségeken felüli kiadásainak közösségi költségvetésből történő finanszírozása (NSZ E klauzula)
- Megerősített együttműködés engedélyezése (NSZ G, O klauzula)
- Az ECB és az ESCB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 10. cikke, a cikkben foglaltak módosításáról
- A kereskedelempolitika kiterjesztése szellemi tulajdont érintő nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra (EKSZ 133(7). cikk)
- Szociális Védelmi Bizottság felállítása (EKSZ 144. cikk)
- Szakbíróságok létrehozása (EKSZ 225a. cikk)
- Ipari tulajdonnal kapcsolatos viták Bíróság elé utalása (EKSZ 229a. cikk)
- Az Európai Beruházási Bank alapokmánya egyes bekezdéseinek módosítása (EKSZ 266. cikk)
- Pénzügyi rendelkezések (EKSZ 279. cikk) (2007. január 1-től)

Együttműködési eljárás hatálya alá tartozó területek:

- Multilaterális felügyeleti eljárás szabályainak alkalmazása (EKSZ 99(5). cikk)
- Pénzügyi intézetek szolgáltatásaihoz való privilegizált hozzáférés tiltása (EKSZ 102(2). cikk)

- Az EKSZ 101. és 104. cikk tiltásainak (feltételezett kötelezettségvállalásra vagy hiánytúllépésre lehetőséget adó döntések tiltásainak) alkalmazására vonatkozó döntések elfogadása (EKSZ 103(2). cikk)
- A közös pénz érméi kibocsátásának harmonizálása (EKSZ 106(2). cikk)

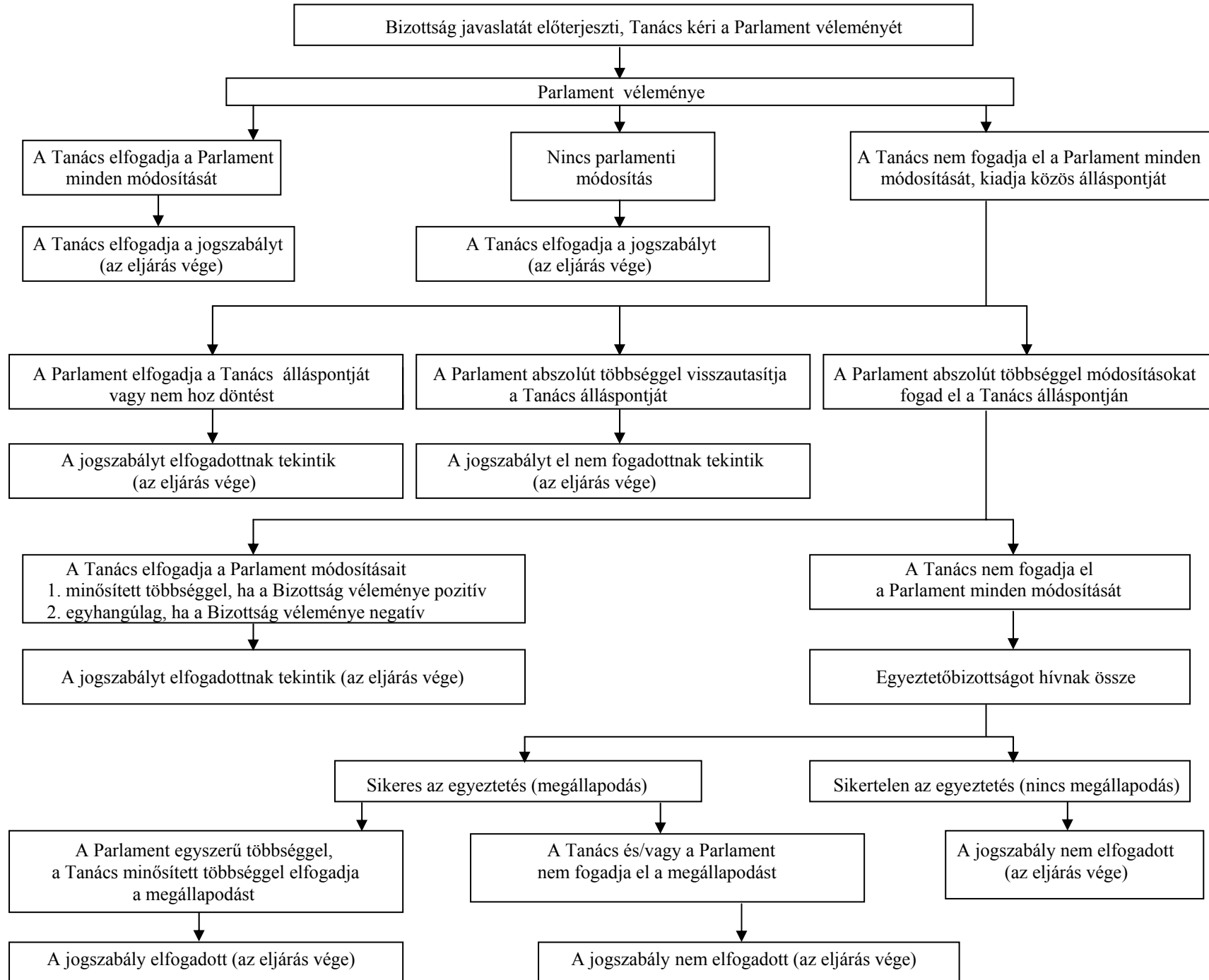
Hozzájárulási eljárás hatálya alá tartozó területek:

- Az ECB speciális feladatai (EKSZ 105(6). cikk)
- Az ESCB és az ECB alapszabálya módosítása (EKSZ 107(5). cikk)
- A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap célkitűzései, feladatai és szervezete meghatározása (EKSZ 161. cikk)
- Az egységes európai választási rendszer elfogadása (EKSZ 190(4). cikk)
- Társulási megállapodások (az EKSZ 310. cikkének megfelelően), valamint minden olyan nemzetközi egyezmény elfogadása, amelyek speciális intézményrendszert állítanak föl, fontos költségvetési vonzatuk van, illetve valamely, az együttdöntési eljárás során hozott jogszabály módosítását teszik szükségessé (EKSZ 300(3). cikk)
- Speciális eljárás: az Európai Bizottság elnökének, valamint tagjainak jelölése és kinevezése (EKSZ 214. cikk)
- A csatlakozási szerződések elfogadása (EUSZ 49. cikk)
- Egy tagállam által az alapvető jogok súlyos megsértésének, illetve annak kockázatának megállapítása (EUSZ 7. cikk)

A Nizzai Szerződés által hozzájárulás alá kerülő terület:

- Megerősített együttműködés engedélyezése azokon a területeken, amelyek az együttdöntési eljárás hatálya alá tartoznak (EUSZ VII. cím megerősített együttműködésről szóló G klauzula)

Függelék III.: Az együttdöntési eljárás menete



Függelék IV.: Az együttdöntési eljárás szakaszainak határidői

első olvasat	második EP olvasat	második tanácsi olvasat	egyeztetőbizottság összehívása	egyeztetőbizottság működése	harmadik EP és tanácsi olvasat						
1.....2.....3...4.....5.....6.....7.....8.....9.....10.....11.....12											
nincs határidő	3+1 hónap	3+1 hónap	6+2 hét	6+2 hét	6+2 hét	nincs határidő	nincs határidő	nincs határidő	nincs határidő	változó határidő	

1. A Bizottság elküldi javaslatát a Parlamentnek és a Tanácsnak.
2. A Parlament első olvasatban dönt (elfogadja a Bizottság javaslatát, vagy módosításokat javasol)
3. A Tanács elfogadja a javasolt jogszabályt (a Parlament által jóváhagyott formában) vagy közös állásponthoz fogad el (amennyiben nem ért egyet a Parlament minden módosításával, illetve a Bizottság javaslatával).
4. A közös állásponthoz és annak magyarázatának elküldése a Parlamentnek.
5. A Parlament jóváhagyja a közös állásponthoz vagy nem hoz döntést (mindkét esetben megszületik a jogszabály a közös állásponthoz megfelelően) vagy elutasítja azt (a jogszabály nem születik meg) vagy módosításokat javasol a közös állásponthoz.
6. A Tanács jóváhagyja a Parlament módosításait (a jogszabályt elfogadják a Parlament által módosított szöveg szerint) vagy elutasítja azokat.
7. Az egyeztetőbizottság első ülése.
8. Az egyeztetőbizottság jóváhagyja a közös szöveget és a testület két társelnöke benyújtja azt a Parlament és a Tanács elnökének vagy az egyeztetőbizottság nem hagyja jóvá a közös szöveget (a jogszabály nem születik meg) és a két társelnök értesíti erről a Parlament és a Tanács elnökét.
9. A Parlament és a Tanács elfogadja a jogszabályt, másképpen az nem léphet életbe.
10. A Parlament és a Tanács elnöke aláírja a jogszabályt.
11. A jogszabály szövegének megjelenése az Hivatalos Lapban (Official Journal).
12. A jogszabály életbe lép

Függelék V.: Az Európai Parlament által tárgyalt dossziék száma jogalkotási eljárások szerint

(Az utolsó három parlamenti ciklusban 1989 júliusától kezdve.

2002 szeptemberi adatok alapján)

	Jogalkotási eljárások							Összesen
	Konzultációs	Együttműködési		Együttdöntési			Hozzájárulási	
		1. olvasat	2. olvasat	1. olvasat	2. olvasat	3. olvasat		
1989	48	17	28	1				94
1990	217	70	55	9			2	353
1991	227	59	50	5			3	344
1992	262	56	66	24			11	419
1993	209	24	46	40			8	327
1994	114	21	6	18	21	4	7	191
3. parlamenti ciklus összesen	1077	247	251	97	21	4	31	1728
1994	73	5	15	3	12	4	2	114
1995	167	29	12	37	19	7	17	288
1996	167	25	34	42	37	9	6	320
1997	161	17	15	30	27	21	15	286
1998	215	22	24	58	43	11	7	380
1999	128		17	76	13	10	9	253
4. parlamenti ciklus összesen	911	98	117	246	151	62	56	1641
1999	57			21	21	2	8	109
2000	115			59	53	18	14	259
2001	191			84	51	22	16	364
2002	94			71	45	13	4	227
2003								
2004								
5. parlamenti ciklus összesen	457	0	0	235	170	55	42	959
Mindösszesen (3., 4. és 5. parlamenti ciklus)	2445	345	368	578	342	121	129	4328

Forrás: Európai Parlament Jogi Szolgálat (2002. szeptember)

Függelék VI.: Az összes együttdöntési eljárás számokban

(A Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta eltelt időszakban folyamatban lévő, illetve lezárt eljárások 2002. július 31-i állapot szerint)

Jogszabályjavaslatok első olvasatban az Európai Parlament előtt	68
Folyamatban lévő javaslatvisszavonás	0
A Tanács közös álláspontja kidolgozás alatt	81
A Tanács által kidolgozott közös álláspont elfogadás előtt	1
Jogszabályjavaslatok második olvasatban az Európai Parlament előtt	14
A Tanács által második olvasatban tárgyalás alatt álló jogszabályjavaslatok	13
Egyeztetőbizottság összehívását szükségessé tevő jogszabályjavaslatok	0
Nem lezárt egyeztetési eljárás	0
Megállapodás nélkül, sikertelenül lezárt egyeztetési eljárás	0
Sikeres egyeztetéssel megtárgyalt, folyamatban lévő javaslatok, ami harmadik olvasatot tesz szükségessé	0
Aláírásra, illetve a Hivatalos Lapban (Official Journal) való megjelenésre váró elfogadott jogszabályok	12
Befejezett eljárás: elfogadott és kihirdetett jogszabályok	352
Befejezett eljárás: elutasított vagy sikertelen egyeztetés	4
Befejezett eljárás: a közös álláspont elfogadása előtt visszavont jogszabályjavaslatok	67
Befejezett eljárás: a korábbi eljárás megváltoztatása	15
Összes együttdöntési eljárás	627

Forrás: European Parliament [2002]: Activity report
1 August 2001 – 31 July 2002 of the delegations
to the Conciliation Committee

Felhasznált irodalom

- Ágh, A. [1999]: A kelet-közép-európai parlamentek. *Infotársadalomtudomány* 47. pp. 29-38.
- Andersen, S. S. – Eliassen, K.A.. [1996]: Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy, in: Andersen, S. S. – Eliassen, K. A. (eds.) *The European Union: How Democratic Is It?*. Sage, London.
- Archer, F. – Butler, F. [1996]: *The European Union: Structure and Process*, 2nd edition. St. Martin's Press, New York.
- Bagehot, W. [1867]: *The English Constitution*. Chapman and Hall, London.
- Bourguignon-Wittke, R. – Grabitz, E. – Schmuck, O. – Steppat, S. – Wessels, W. [1985]: Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects. *Journal of Common Market Studies* 24/1. pp.39-59.
- Caporaso, J. [1996]: The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern? *Journal of Common Market Studies* 34/1. pp.29-52.
- Caporaso, J. – Marks, G. – Moravcsik, A. – Pollack M. A. [1997]: Does the European Union Represent an *n* of 1? *ESCA Review* 3, fall,, pp.1-5.
- Christiansen, T. – Kirchner, E. (eds.) [2000]: *Committee Governance in the European Union*. Manchester University Press, Manchester.
- Conciliation Stop Press: Online Newsletter of the European Parliament's Secretariat General; Conciliation Unit
- Copeland, G. W. – Patterson, S. C. [1994]: *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor, Michigan.
- Corbett, R. [1994]: Representing the People, in: Duff, A. – Pinder, J. – Pryce, R. (eds.) *Maastricht and Beyond*. Routledge, London.
- Corbett, R. – Jacobs, F. – Shackleton, M. [2000]: *The European Parliament*. 4th edn., John Harper Publishing, London.
- Council of the European Union [2000]: Report by the Presidency and the General Secretariat of the Council to the European Council on making the co-decision procedure more effective.
- Cram, L. [1996]: Integration theory and the study of the European policy process, in: Richardson, J. (ed.): *European Union: power and policy-making*. Routledge, London.

- Cram, L. [1997]: *Policy-making in the European Union: Conceptual lenses and the integration process*. Routledge, London.
- Dehousse, R. [1998]: European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure. *Common Market Law Review* 35. pp.595-627.
- van Dessel, E. [1998]: *Európa – úton: Az európai integráció története*. Holland-Magyar Európa Mozgalom Alapítvány.
- Dienes-Oehm, E. [1993]: A Maasrtichti Európai Unió Szerződés; in: Mádl Ferenc (szerk.): *Európajogi tanulmányok I.*, Budapest, 87-122.o.
- Dinan, D. [1999]: *An Ever Closer Union: An Introduction to the European Community*. Macmillan, London.
- Earnshaw, D. – Wood, J. [1999]: The European Parliament and Biotechnology patenting: Harbinger of the future? *Journal of Commercial Biotechnology*, 5/4.
- Edwards, Geoffrey - Spence, David (ed.) [1994]: *The European Commission*. Cartermill, London.
- European Commission [2000]: Adapting the institutions to make a success of enlargement. COM (2000) 34., Brussels.
- European Commission [1994]: *Commission Press Release*, 15 December. ISEC/23/94
- European Commission [2001]: Memorandum to the Members of the Commission: Summary of the Treaty of Nice. SEC (2001) 99, Brussels.
- European Convention [2002]: Legislative procedures (including the budgetary procedure): current situation. CONV 216/02
- European Convention [2002]: Final report of Working Group IX on Simplification. CONV 424/02
- European Parliament [1999]: Activity report 1 November 1993 – 30 April 1999 of the delegations to the Conciliation Committee
- European Parliament [2000]: Activity report 1 May 1999 – 31 July 2000 of the delegations to the Conciliation Committee
- European Parliament [2001]: Activity report 1 August 2000 – 31 July 2001 of the delegations to the Conciliation Committee
- European Parliament [2002]: Activity report 1 August 2001 – 31 July 2002 of the delegations to the Conciliation Committee

- European Parliament (Conciliations Secretariat) [2001]: Conciliations Handbook 2nd edition.
- European Parliament (Conciliations Secretariat) [2002]: Conciliations Handbook 4th edition.
- European Parliament [1999]: (Co)-Governing after Maastricht. Working Paper POLI104. Luxembourg.
- European Parliament (DG for Committees and Delegations) [2001]: Draft Treaty of Nice (initial analysis). PE 294.737, Brussels
- European Parliament [1997]: Progress report 1 August 1996 – 31 July 1997 on the delegations to the Conciliation Committee.
- European Parliament [1998]: Progress report 1 August 1997 – 31 July 1998 on the delegations to the Conciliation Committee.
- European Parliament [1997]: Reply to Question No. 39/97 by Richard Corbett, DOC PE 259.385/BUR.
- European Parliament [1997]: The New Codecision Procedure and the Treaty of Amsterdam. DG IV, Working paper, *Political series*, W 34, Luxembourg.
- Forsyth, M. [1964]: The Parliament of the European Communities in: *PEP* Vol. XXX. No. 478. 9. March
- Forsyth, M. [1996]: The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches, in: Hesse, J. J. – Wright, V.: *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political System*. Oxford University Press, Oxford.
- Garrett, G [1995]: From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union, *Electoral Studies* 14(3) pp. 289-308.
- Hayes-Renshaw, F. – Wallace, H. [1997]: *The Council of Ministers*. Macmillan, London.
- Hix, S. [1998]: The Study of the European Union II: The “New Governance” Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy* 5/1. pp.38-65.
- Hix, S. [1999]: *The Political System of the European Union*. Macmillan, London.
- Horváth Jenő [1997]: *Az európai integráció története napról napra*. Budapest
- Horváth Zoltán [2002]: *Kézikönyv az Európai Unióról*. 5. kiadás. Magyar Országgyűlés, Budapest.

- Horváth Zoltán [2001]: Az Európai Parlament intézményi fejlődése a Nizzai Szerződés tükrében. *Európai Közigazgatási Szemle (Magyar Jog melléklete)* 2001/1, Budapest.
- Horváth Zoltán – Sinka László [2000]: A közösségi intézmények álláspontja a kormányközi konferencia feladatairól. *Európai Tükör* 1. pp. 80-90.
- Horváth Zoltán – Sinka László [2000a]: Realitások és víziók – Álláspontok a kormányközi konferencia intézményi kérdéseiről. *Európai Tükör* 3. pp. 111-121.
- Horváth Zoltán – Sinka László [2001]: A Nizzai Szerződés fontosabb rendelkezései. *Európai Tükör* 2-3. pp. 170-191.
- Ilonszki, G. (1998): Parlament az Európai Unióban és Magyarországon; in.: *Politikatudományi Szemle* No. 1. 71-85. o.
- Jachtenfuchs, M. [1995]: Theoretical perspectives on European governance. *European Law Journal* 1. Pp 115-133.
- Jachtenfuchs, M. – Kohler-Koch, B. [1997]: The Transformation of Governance in the European Union. (Mannheim: MZES Arbeitspapier) AB III, Nr. 11., available at <http://userpage.fu-berlin.de/~jfuchs/current/transfo.htm>
- Jachtenfuchs, M. [1998]: Democracy and Governance in the European Union, in: Follesdal, A. – Koslowski, P. (eds.): *Democracy and the European Union*. Springer, Berlin etc.
- Jackson, R. – Fitzmaurice, J. [1979]: *The European Parliament – A Guide to Direct Elections*; Harmondsworth, Penguin Books
- Jorgensen, K. E. (ed.) [1997]: *Reflective Approaches to European Governance*. Macmillan, London.
- Judge, D. – Earnshaw, D. [1996]: From co-operation to co-decision: The European Parliament's path to legislative power, in: Richardson, J. (ed.): *European Union: power and policy-making*. Routledge, London.
- Judge, D. – Earnshaw, D. [1999]: *Locating the European Parliament*. Unpublished paper presented at the ECSA Sixth Biennial Conference, Pittsburgh, 2-6. June.
- Kecskés, L. [1997]: *EK-jog és jogharmonizáció*. KJK, Budapest.
- Kende, T (szerk.) [1995]: *Európai közjog és politika Budapest*; Osiris-Századvég
- Kende, T. – Valki L. [1996]: Az Európai Unió fontosabb intézményei; in: *Európai Tükör* 1. 64-78.o.
- Kirchner, E. J. [1992]: *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European integration*. Manchester University Press, Manchester.

- Körösényi, A [1998]: *A magyar politikai rendszer. Osiris*, Budapest.
- Lackóné Tuka, Á. [1999]: *A „kis Európától” a tizenkettek közösségéig: Az Európai Parlament politikai csoportjai és az Európai Közösségek bővítése*; Pécs.
- Laffan, B. [1998]: The European Union: A Distinctive Model of Internationalisation. *Journal of European Public Policy* 5/2. pp.235-53.
- Laprat, G. [1995]: Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea, in: Laursen, F. – Pappas, S. A. (eds.): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Lenaerts, K. – van Nuffel, P. [1999]: *Constitutional Law of the European Union*. ed.: Bray, R., Sweet & Maxwell, London.
- Lodge, J. [1993]: EC Policymaking: Institutional Dynamics, in: Lodge, J. (ed.): *The European Community and the Challenge of the Future*. St. Martins Press, New York.
- Majone, G. [1996]: *Regulating Europe*. Routledge, London.
- Majone, G. [1998]: Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards. *European Law Journal* 4/1. pp.5-28.
- Marks, G. – Hooghe, L. – Blank, K. [1996]: European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34/3. pp.341-78.
- Mathijssen, R. F. [1999]: *A Guide to European Union Law*. 7th edn., Sweet & Maxwell, London.
- Mezey, M. [1979]: Classifying legislatures. In: Norton, P. (ed.): *Legislatures*. Oxford University Press, Oxford.
- Moravcsik, A. [1993]: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 4.
- Navracsics, T. [1998]: *Európai belpolitika: Az Európai Unió politikatudományi elemzése*; Budapest, Korona
- Nentwich – Falkner [1997]: The Treaty of Amsterdam: Towards a New institutional Balance. *European Integration online Papers* (EIoP) 1/15. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>.
- Neunreither, K. [1999]: The European Parliament and National Parliaments: Irreconcilable Rivals, possible Partners – or just Dinosaurs? Unpublished paper presented at the ECSA Sixth Biennial Conference, Pittsburgh, 2-6. June.

- Nickel, D. [1998]: The Amsterdam Treaty – A Shift in the Balance Between the Institutions!? *Jean Monnet Papers* 14., Cambridge Mass, Harvard Law School, <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/98/98-14.html>.
- Noel, E. [1994]: A New Institutional Balance, in: Dehousse, R. (ed.): *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?* Law Books in Europe, München.
- Norton, P. [1984]: Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer. In: Norton, P. (ed): *Legislatures*. Oxford University Press, Oxford.
- Nugent, N. [1999]: *The Government and Politics of the European Union*. 4th edn., Macmillan, London.
- Peters, B.G. [1994]: Agenda-setting in the European Community. *Journal of European Public Policy* 1 pp. 9-26.
- Petrétei, J. [1996]: A parlament. In: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJK, Pécs.
- Petrétei, J. [1999]: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. *Infotársadalomtudomány* 47. pp. 9-18.
- Rosenau, J.N and Czempiel, E-O. (eds) [1992]: *Governance without government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Scully, R. [1997]: The European Parliament and the Codecision Procedure: A Reassessment. *Journal of Legislative Studies* 3/3. pp.58-73.
- Shackleton, M. [1999]: The politics of Codecision. Unpublished paper presented at the ECSA Sixth Biennial Conference, Pittsburgh, 2-6. June.
- Szente, Z. [1998]: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest.
- Thomas, S. [1992]: Assessing MEPs influence on British EC policy. *Government in Opposition*, No. 1.
- Tsebelis, G. [1995]: Conditional Agenda-Setting and Decisionmaking Inside the European Parliament. *Journal of Legislative Studies* 1. pp.65-93.
- Tsebelis, G. [1996]: More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review* 90. pp.839-44
- Tsebelis, G. – Garrett, G. [1997]: Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Codecision Procedure. *Journal of Legislative Studies* 3. pp.74-92.
- Urwin, D. W. [1998]: *A közös Európa: Az európai integráció 1945-től napjainkig*; (szerk.: Palánkai Tibor), Budapest, Corvina

- Valki, L. [1977]: *A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere*; Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Valki, L. [1980]: A közvetlenül választott Európai Parlament; in: *Külpolitika*, No. 4. 17-33.o.
- Wallace, H. [1996]: Politics and policy in the EU: The challenge of governance. In: Wallace, H – Wallace W.: *Policy-making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, pp. 3-36.
- Weiler, J. H. H. – Haltern, U. R. – Mayer, F. C. [1995]: European Democracy and its Critique, in: Hayward, J. (ed.): *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass, London.
- Welsh, Michael [1996]: *Europe United? The European Union and the Retreat from Federalism*. Macmillan, London.
- Wessels, W. [1996]: The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity, in: Andersen, S. S. – Eliassen, K. A. (eds.): *The European Union: How Democratic Is It*. Sage, London.
- Wessels, W. [1997]: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: *Journal of Common Market Studies* 2.
- Wessels, W. – Diedrichs, U. [1997]: A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament – The Evolution of the European Parliament. *European Integration online Papers* (EIOP) 1/6 <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>.
- A hivatkozott közösségi jogszabályok forrása az Official Journal of the EC/EU vonatkozó számai, valamint a CELEX adatbázis.